Die Entwicklung des deutschen Zwangskartellrechts seit Beginn des 20. Jahrhunderts

INAUGURAL-DISSERTATION

ZUR ERLANGUNG DER DOKTORWÜRDE

DER RECHTSWISSENSCHAFTLICHEN FAKULTÄT
DER JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT
ZU FRANKFURT AM MAIN

vorgelegt von

Robert Andreae
aus Frankfurt am Main

1935

Dissertations-Druckerei F. W. Kalbfleisch in Gelnhausen.

1. Berichterstatter: Professor Dr. Friedrich Klausing;

2. Berichterstatter: Professor Dr. Rudolf Ruth.

Tag der mündlichen Prüfung: 20. Februar 1936.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meiner lieben Mutter.

Inhalts-Verzeichnis.

Seite

Schrifttum. 7

Abkürzungen. 9

I. Teil: Zwangskartellbegriff und Zwangskartellrecht. . . 11

a) Zwangskartellbegriff. 11

A. Allgemeine Merkmale der freiwilligen Kartelle. . . 12

I. Juristischer und wirtschaftswissenschaftlicher Kartellbegriff. 12

II. Der wirtschaftswissenschaftliche Kartellbegriff. . . 14

1. Zusammenschluß zum Kartell. 14

2. Kartellzweck. 19

B. Staatlicher Organisationszwang. 24

I. Formen des staatlichen Organisationszwanges. . . 24

II. Bedeutung des staatlichen Organisationszwanges. . . 26

III. Endzweck des staatlichen Organisationszwanges. Zwangskartelldefinition. 27

b) Zwangskartellrecht. 29

II. Teil: Aufkommen der Zwangskartelle in Deutschland und die Stellung des Staates zu den freiwilligen Kartellen bis zu diesem Zeitpunkt. 32

a) Seit wann gibt es Zwangskartelle in Deutschland? . . 32

A. Die mittelalterlichen Zünfte. 32

B. Die Zwangsgenossenschaften. 33

C. Die Zwangsinnungen. 33

D. Aufkommen der Zwangskartelle zu Beginn des 20. Jahrhunderts. 34

b) Stellung des Staates zu den freiwilligen Kartellen. . . 35

A. Entstehung der freiwilligen Kartelle in Deutschland. . 35

B. Stellung des Staates zu den freiwilligen Kartellen. . . 36

III. Teil: Entwicklung des deutschen Zwangskartellrechts. . . 37

a) 1. Abschnitt 1910—1919. 37

A. Steuergesetze ab 1906. 37

B. Kaligesetz vom 25. Mai 1910. 38

I. Rechtspolitische Entstehungsgründe. 38

II. Gesetzliche Regelung. 39

C. Kriegswirtschaft. 41

I. Kriegsgesellschaften, Kriegsstellen, Kriegsausschüsse, Abrechnungsstellen. 41

II. Staatlicher Eingriff im Kohlenbergbau. . . . 42

III. „ „ in der Schuh- und Seifenindustrie. . 43

IV. „ „ in der Binnenschiffahrt und Brauwirtschaft. 44

V. Staatlicher Eingriff in der Kartoffeltrocknerei und Branntweinbrennerei. 44

Seite

D. Zusammenfassung. 45

b) 2. Abschnitt 1919—1933. 46

A. Erster Unterabschnitt 1919—1923. 46
I. Sozialisierungsgedanke. 46
II. Zwangskartellgesetze. 48
1. Regelung der Kohlenwirtschaft. 48
2. Regelung der Kaliwirtschaft. 52
3. Sonstige Sozialisierungs- und Zwangskartellgesetze. . 53
III. Zusammenfassung. 54

B. Zweiter Unterabschnitt 1923—1933. 57
I. Rechtspolitische Gedanken. 57
II. Zwangskartellgesetze. 58
1. Zwangskartellsondergesetze. 58
a. Zündwarenzwangskartell. 58
b. Milchzwangskartelle. 60
c. Zwangskartelle in der Zucker- und Kartoffelstärkewirtschaft. 61
d. Binnenschiffahrt-Zwangskartelle. 62
e. Keine Zwangskartelle (Reichsmaisstelle, Regelung des Geldmarktes). 63
2. Allgemeine Zwangskartellgesetze. 64
a. Verordnung gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen (Kartellverordnung) v. 2. Nov. 1923. 64
b. Verordnung des Reichspräsidenten zur Behebung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Notstände, 5. Abschnitt: Verhütung unwirtschaftlicher Preisbindungen, (Kartellnotverordnung), vom 26. Juli 1930. . 65
c. Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutze des inneren Friedens vom 8. Dezember 1931. . . 66
III. Zusammenfassung. 66

c) 3. Abschnitt ab 1933. 70

A. Rechtspolitische Gedanken. 70

B. Zwangskartellgesetze. 72
I. Aenderung vorhandener Zwangskartellgesetze. . . 72
1. Kohle, Aenderungsgesetz vom 21. April 1933.
2. Kali, Aenderungsgesetz vom 21. April 1933 und Kaliwirtschaftsgesetz vom 18. Dezember 1933. . . 72
3. Binnenschiffahrtsgesetz vom 16. Juni 1933. . . 73
4. Kartellverordnung, Aenderungsgesetz vom 15. Juli 1933. 73
II. Gesetz über die Errichtung von Zwangskartellen (Zwangskartellgesetz) vom 15. Juli 1933. 74
1. Gesetzliche Regelung. 74
2. Verhältnis des Zwangskartellgesetzes zum sonstigen Zwangskartellrecht. 75
3. Maßnahmen auf Grund des Zwangskartellgesetzes. . 76
III. Zwangskartellgesetze in der Landwirtschaft. . . 77
1. Gesetz über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes und Maßnahmen zur Markt- und Preisregelung für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Reichsnährstandsgesetz) vom 13. September 1933. . . . 77

Seite
2. Landwirtschaftliche Zwangskartelle. . . . 78
a. Gesetzliche Regelung. 78
b. Rechtliche Ausgestaltung. 81
IV. Keine Zwangskartelle. 83
1. Landwirtschaftliche Reichsstellen. . . . 83
2. Berufsstände. 84
C. Zusammenfassung und Ausblick. 84

IV. Teil: Rechtsnatur der Zwangskartelle. 89
a) Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts. . . 90
b) Untersuchung der Rechtsnatur der Zwangskartelle in den einzelnen Entwicklungsabschnitten. 91
A. 1. Abschnitt 1910—1919. 91
B. 2. Abschnitt 1919—1933. 91
I. Erster Unterabschnitt 1919—1923. 91
II. Zweiter Unterabschnitt 1923—1933. 92
C. 3. Abschnitt ab 1933. 94

V. Teil: Schluß. 96

Schrifttum.

Böhm: Wettbewerb und Monopolkampf, Berlin 1933.

Bruck: Die Kriegsunternehmung, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Band 48, S. 547 ff.

Callmann: Das Deutsche Kartellrecht (Kommentar), Berlin 1934.

Eger: Das Recht der deutschen Kartelle, Berlin 1932.

Flechtheim: Die rechtliche Organisation der Kartelle, 2. Auflage, Mannheim 1923.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, Tübingen 1928.

Geiler: Gesellschaftliche Organisationsformen des neuen Wirtschaftsrechts, Mannheim 1922.
Das Handelsgesetzbuch von Düringer-Hachenburg, 3. Auflage, Mannheim 1932, II. Band, 1. Hälfte.

Gierke, Otto: Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft, Berlin 1868, 1. Band.

von Gierke, Julius: Handelsrecht und Schiffahrtsrecht, 4. Auflage, Berlin 1933.

Gieseke: Zwangssyndikate, Rechtswissenschaftliche Beiträge zum 25jährigen Bestehen der Handelshochschule Berlin, Berlin 1931.

Glum: Selbstverwaltung der Wirtschaft, Berlin 1924.

Hatschek: Lehrbuch des preußischen und deutschen Verwaltungsrechts, 7. und 8. Auflage, Leipzig 1931/32.

Haussmann-Hollaender: Die Kartellverordnung, München 1925.

Herzog: Die Konkurrenzverhältnisse im deutschen Braugewerbe, Nürnberg 1928.

Heymann: Die Rechtsformen der militärischen Kriegswirtschaft, Marburg 1921.

Hiller: Die öffentlich-rechtliche Stellung der Kartelle in Deutschland, Diss., Tübingen 1931.

Huber: Wirtschaftsverwaltungsrecht, Tübingen 1932.
Die Rechtsnatur der Zwangsverbände, KartR. 1932, S. 272 ff.
Die Gestalt des deutschen Sozialismus, Hamburg 1934.

Isay: Studien im privaten und öffentlichen Kartellrecht, Mannheim 1922.
Zur Systematik des Kartellrechts, Gruchot Band 68, S. 10 ff.

Isay-Tschierschky: Kartellordnung, Mannheim 1925.

Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Berlin 1931.

Kestner-Lehnich: Der Organisationszwang, 2. Auflage, Berlin 1927.

Klausing: Wirtschaftsrecht, Arbeiten zum Handels-, Gewerbe- und Wirtschaftsrecht, Band 62, Marburg 1931.

Kleinwächter: Die Kartelle, Innsbruck 1883.

Klug: Das Wesen der Kartell-, Konzern- und Trustbewegung, Jena 1930. Wandlungen des Kartellrechts, JW. 1934, S. 2369 ff.

Lamprecht: Deutsche Geschichte, Berlin 1920/21.

Liefmann: Kartelle, Konzerne und Trusts, Stuttgart 1927.

Lehnich: Kartelle und Staat, Berlin 1928.

Müllensiefen: Von der Kartellpolitik zur Marktordnung und Preisüberwachung, Berlin 1935.

Müllensiefen-Dörinkel: Das neue Kartell-, Zwangskartell- und Preisüberwachungsrecht, 2. Auflage, Berlin 1934.

Musold: Die Organisation der Kaliwirtschaft, Berlin 1926.

Nipperdey: Kontrahierungszwang und diktierter Vertrag, Jena 1920.

Nußbaum: Das neue deutsche Wirtschaftsrecht, Berlin 1920.

Passow: Kartelle, Jena 1930.

Pfundtner-Neubert: Das neue Deutsche Reichsrecht, Berlin, seit 1933.

Plaut: Der rechtliche Aufbau der deutschen Kohlenwirtschaft, Diss. Halle 1931.

Rathenau: Die neue Wirtschaft, Berlin 1918.

Simons, Tula: Der Aufbau der Kohlenwirtschaft, Bonn 1931.

Strauß: Die neue deutsche Kartellgesetzgebung, KartR. 1933, S. 497 ff.

Strauß-Wolff: Kartellrecht, Rechtsvergleichendes Handwörterbuch, Berlin 1933.

Thoenes: Die Zwangssyndikate im Kohlenbergbau, Jena 1921.

Tschierschky: Kartell-Organisation, Berlin 1928.
Die Kündigung der Zwangskartelle, KartR. 1935, S. 1 ff.
Die Kartellfrage als Gegenwartsproblem, KartR. 1935, S. 322, 448, 521 ff.
Kartell- und Berufsstandsorganisation, KartR. 1935, S. 746 ff.

Wauer: Die wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörper, Leipzig 1923.

Wolff: Die Organisation der landwirtschaftlichen Märkte, KartR. 1934, S. 301 ff.

Zschacke: Die rechtliche Entwicklung des Kalisyndikats, Diss., Halle 1933.

Die Werke werden mit dem Namen des Verfassers zitiert.
Die Quellenangabe noch einiger kleinerer Abhandlungen befindet sich im Text.

Abkürzungen.

AB.	—	Ausführungsbestimmungen.
DB.	—	Durchführungsbestimmungen.
DurchfVO.	—	Durchführungsverordnung.
Gruchot	—	Beiträge zur Erläuterung des deutschen Rechts, gegründet von J. Gruchot.
JW.	—	Juristische Wochenschrift.
KartG. Nr.	—	Sammlung von Entscheidungen und Gutachten des Kartellgerichts, Nummer . . .
KartR.	—	Kartell-Rundschau.
KaWG.	—	Kaliwirtschaftsgesetz vom 24. April 1919 bezw. 18. Dez. 1933.
KNVO.	—	Kartellnotverordnung vom 26. Juli 1930.
KoWG.	—	Kohlenwirtschaftsgesetz vom 23. März 1919.
KVO.	—	Kartellverordnung vom 2. Nov. 1923.
RA.	—	Deutscher Reichsanzeiger und Preußischer Staatsanzeiger.
REM.	—	Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft.
RGBl.	—	Reichsgesetzblatt.
RGZ.	—	Entscheidung des Reichsgerichts in Zivilsachen.
RNährstG.	—	Reichsnährstandsgesetz vom 13. Sept. 1933.
RV.	—	Reichsverfassung vom 11. August 1919.
RWM.	—	Reichswirtschaftsminister.
VO.	—	Verordnung.
ZKG.	—	Zwangskartellgesetz vom 15. Juli 1933.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547419_0015

I. Teil:
Zwangskartellbegriff und Zwangskartellrecht.

a) Zwangskartellbegriff.

Die Beschäftigung mit der Entwicklung des deutschen Zwangskartellrechts setzt Klarheit darüber voraus, was ein Zwangskartell ist und worin das Wesen des Zwangskartellrechts besteht. Gerade auf dem Gebiet der Zwangskartelle, wo es zahlreiche Grenzfälle und Uebergangserscheinungen gibt, muß man, um festen Boden unter den Füßen zu haben, von einer Begriffsbestimmung ausgehen. Andernfalls besteht die Gefahr, in der verwirrenden Fülle der vorhandenen Gesetze und Einzelbestimmungen, die im Laufe der Zeit einander folgten, sich nicht zurecht finden[1]).

Zwangskartelle sind Kartelle, die auf Grund des staatlichen Organisationszwanges zustande gekommen sind. Sie besitzen alle Merkmale der freiwilligen Kartelle; denn mit der Bezeichnung als Zwangskartell wird zum Ausdruck gebracht, daß es sich nicht um eine beliebige, sondern um eine kartellartige Zwangsorganisation handelt[2]). Als Besonderheit weisen die Zwangskartelle auf, daß bei ihnen an die Stelle des freiwilligen Vertrages der Mitglieder der staatliche Zwang zum Zusammenschluß tritt[3]).

Demnach erscheint es zur Klärung des Zwangskartellbegriffes erforderlich, zunächst die allgemeinen Merkmale der freiwilligen Kartelle

---

1) Passow, S. 32. Man kann nicht jedesmal, wenn man auf eine Erscheinung stößt, die mit einem bestimmten Gebilde (nur) verwandte Züge zeigt, sie (ohne weiteres) mit dem gleichen Namen belegen.

2) Thoenes, S. 2.

3) Mit Recht weist Passow, S. 100, darauf hin, daß der Ausdruck „Kartell" stets dieselbe Bedeutung haben müsse, da andernfalls eine unauflösbare Begriffsverwirrung unvermeidbar sei.
Ebenso Thoenes, S. 2.
Siehe auch Strauß in KartR. 1933, S. 517.
Callmann, S. 115.
Liefmann, S. 19, lehnt den Ausdruck „Zwangskartell" als Widerspruch in sich ab. Nach seiner Ansicht kann ein Kartell nur durch freien Vertrag auf privatrechtlicher Grundlage geschlossen werden. Diese Auffassung Liefmanns ist jedoch nicht die herrschende und als zu eng abzulehnen.

und sodann das Wesen des besonderen staatlichen Organisationszwanges zu untersuchen.

A. Allgemeine Merkmale der freiwilligen Kartelle.

I. Der juristische und wirtschaftswissenschaftliche Kartellbegriff.

Was ist ein Kartell?

Eine stattliche Zahl von Juristen und Nationalökonomen haben sich gerade in neuerer Zeit mit dieser Frage beschäftigt[4]). Von vornherein sei bemerkt, daß es einen „spezifisch juristischen Kartellbegriff nicht gibt, sondern nur einen allgemeinen volkswirtschaftlichen"[5]). Ein Kartell ist nicht die juristische Form einer wirtschaftlichen Erscheinung, wie dies etwa für die Fusion zutrifft, sondern die Kartelle sind Gebilde des Wirtschaftslebens, die in der Form der bekannten Gesellschaftstypen (BGB.-Gesellschaft, G.m.b.H., A.G. oder auch als Innominat-Vertrag) erscheinen[6]). Daher ist ihre Untersuchung und begriffliche Abgrenzung in erster Linie Sache der Wirtschaftswissenschaft.

Zwar kennt die deutsche Gesetzgebung den Ausdruck „Kartell" ebenfalls. Er findet sich zuerst in der „VO. gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen (sog. „Kartellverordnung") vom 2. Nov. 1923", später im „Gesetz über die Errichtung von Zwangskartellen vom 15. Juli 1933".

Das Zwangskartellgesetz erwähnt im § 1 Abs. 1 die Kartelle ohne nähere Erklärung; nach § 1 Abs. 2 findet auf Zwangskartelle die KVO. mit Ausnahme des § 8 KVO. Anwendung. Der Gesetzgeber legt also dem Begriff des Zwangskartells den Kartellbegriff der KVO., die die freiwilligen Kartelle zum Gegenstand hat, zugrunde[7]).

Aus § 1 KVO. hat man einen juristischen Kartellbegriff abzuleiten versucht[8]): Verträge und Beschlüsse, welche Verpflichtungen über die Handhabung der Erzeugung oder des Absatzes, die Anwendung von Geschäftsbedingungen, die Art der Preisfestsetzung oder die Forderung von Preisen enthalten (Syndikate, Kartelle, Konventionen und ähnliche Abmachungen) bedürfen der schriftlichen Form[9]).

---

[4]) J. von Gierke, Handelsrecht S. 557 mit Schrifttum.
[5]) Flechtheim, S. 5.
[6]) Callmann, KartR. 1932, S. 216.
[7]) Müllensiefen-Dörinkel, S. 119.
[8]) Isay-Tschierschky, S. 123.
Gegen diesen formalen Kartellbegriff Haußmann, KartR. 1928, S. 420.
[9]) Auch § 10 KVO. spricht von Kartellen ohne Erklärung und nur in einer Klammer; sonst wurde in keinem Gesetz des Kartellbegriffs gedacht.

Nach richtiger und herrschender Ansicht setzt jedoch die KVO. den Kartellbegriff als im Sprachgebrauch feststehend voraus[10]). Die Klammer im § 1 KVO. enthält keine Legaldefinition. Dafür sind die hier zusammengefaßten Begriffe zu unklar bestimmt; der Oberbegriff Kartell erscheint auf einer Stufe mit seinen Unterarten Syndikat und Konvention. Die Bedeutung der in der Klammer befindlichen Aufzählung kann nur in einem Hinweis auf den wirtschaftswissenschaftlichen Kartellbegriff bestehen[11]). Im übrigen stellt die KVO. aus Gründen praktischer Rechtstechnik auf die im § 1 genannten formalen Erfordernisse ab und begrenzt die Kartellpflichten auf die angeführten Arten[12]).

Als Ergebnis ist festzustellen, daß der KVO. der wirtschaftswissenschaftliche Kartellbegriff in modifizierter Form zugrunde liegt. Die Schaffung eines allgemeinen juristischen Kartellbegriffs dagegen lag der KVO. fern[13]). Für diese Ansicht spricht auch einmal die übereilte Entstehung der KVO. im Höhepunkt der Inflationszeit und sodann der Umstand, daß sie als „VO. gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen" gar nicht ausschließlich die Kartelle betraf[14]).

Neben der Gesetzgebung haben Rechtsprechung und Kautelarjurisprudenz eine besondere Bedeutung für das Kartellrecht erlangt. Aber auch auf diesen Gebieten wurde ein juristischer Kartellbegriff nicht aufgestellt[15]).

Da somit ein besonderer juristischer Kartellbegriff überhaupt fehlt, können auch bei einer juristischen Betrachtung die allgemeinen Kartellmerkmale nur dem wirtschaftswissenschaftlichen Kartellbegriff entnommen werden.

---

[10]) Passow, S. 5.
Lucas, in KartR. 1927, S. 5.

[11]) RGZ. 128,12.

[12]) Haußmann, KartR. 1928, S. 418 ff.
Callmann, S. 329, hält die Aufzählung der Verpflichtungsarten für überflüssig, da es in der Praxis für ein Kartell kaum möglich sei auf einem anderen als dem im § 1 KVO. angegebenen Weg eine Marktbeeinflussung zu erzielen. Die Aufzählung habe als „Eselsbrücke" gute Dienste getan, solange über die Bedeutung der Marktbeeinflussung keine Klarheit herrschte.

[13]) Haußmann, KartR. 1928, S. 240; Eger, S. 61; Callmann, S. 76, 296; Tschierschky, S. 10; Passow, S. 7; RGZ. 128,10; Geiler, HGB S. 409; Strauß-Wolff, S. 624.

[14]) Beachte besonders § 10 KVO., der auch Trusts und Interessengemeinschaften erwähnt.
J. von Gierke, Handelsrecht, S. 566.

[15]) Callmann, S. 77.

II. Der wirtschaftswissenschaftliche Kartellbegriff.

Es ist hier nicht der Ort, die „reiche Schüssel der vorhandenen Begriffsbestimmungen um ein neues Gericht zu bereichern“[16]). Auch sollen nicht sämtliche Merkmale der freiwilligen Kartelle untersucht werden; in dieser Hinsicht sei auf das reichhaltige Schrifttum verwiesen[17]). Die Aufgabe besteht vielmehr darin, lediglich diejenigen Kartellmerkmale zusammenzustellen, die auch für die Zwangskartelle von Bedeutung sind. Unter diesem Gesichtspunkt erscheinen als besonders wichtig: Zusammenschluß zum Kartell und Kartellzweck. Es wird sich zeigen, daß unter Berücksichtigung der bekannten Kartellrechtsdefinitionen eine Abweichung nicht so sehr der Sache nach als vielmehr in der Formulierung besteht[18]).

Den folgenden Ausführungen sei der Kartellbegriff von Callmann zugrunde gelegt: Kartell ist die vertragsmäßige Vereinigung selbständig bleibender Wirtschaftssubjekte gleicher oder verwandter Wirtschaftszweige zum Zwecke der Marktbeeinflussung durch Regelung von Wettbewerbsbeziehungen[19]).

1. Zusammenschluß zum Kartell.

Nur rechtlich und wirtschaftlich selbständige Wirtschaftssubjekte[20]) können ein Kartell bilden. Hierdurch unterscheiden sich die Kartelle von anderen wirtschaftlichen Zusammenschlüssen. Im Anschluß an Geiler möge hier nachstehende Einteilung wirtschaftlicher Organisationsformen folgen.

Geiler[21]) unterscheidet:

1. Förderungsgemeinschaften; Förderung der Mitglieder durch Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks bei Selbständigkeit der Einzelunternehmen (Kartell, Genossenschaft).
2. Verflechtungsgemeinschaften; Vergemeinschaftung der Interessen, Risiko- und Ertragsteilung bei rechtlicher und weitgehend auch wirtschaftlicher Selbständigkeit der Einzelunter-

[16]) Flechtheim, S. 5.
[17]) J. von Gierke, Handelsrecht, S. 557 mit Schrifttum.
[18]) Passow, S. 2.
Callmann, KartR. 1932, S. 218.
[19]) Callmann, S. 87.
[20]) Umfassender Ausdruck von Callmann für Unternehmer und Unternehmervereinigungen, Callmann, S. 84; ebenso Passow, S. 2, 14ff.
[21]) Geiler, Gesellschaftl. Organisationsformen, S. 12; ihm hat sich Callmann, S. 49, angeschlossen.

nehmungen (Interessengemeinschaft[21a]), Beteiligung[22]), Konsortium)[23]).

3. Unternehmensgemeinschaften; die Einzelunternehmen bilden eine neue selbständige Erwerbswirtschaft mit eigenem Kapitalrisiko; sie verlieren ihre wirtschaftliche und beim reinen Trust auch ihre rechtliche Selbständigkeit (Konzern[24]), Trust)[25]).

Verflechtungs- und Unternehmensgemeinschaften sind kapitalistische Wirtschaftsgebilde mit dinglicher Bindung[26]), dagegen „fehlt den Förderungsgemeinschaften noch jede kapitalistische Vergemeinschaftung der Interessen, jede Risiko- und Ertragsgemeinschaft, wie sie zum Wesen der anderen Konzentrationsformen gehört. Dies gilt namentlich auch für die Kartelle"[27]).

Die Kartelle stellen somit in diesem Sinne unkapitalistische Wirtschaftsvereinigungen dar. Sie entstehen zwar auf dem Boden einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung. Es wird auch nicht ausgeschlossen, daß ein Kartell Vermögen besitzt. Entscheidend aber ist, daß die Kartellmitglieder sich lediglich durch vertragsmäßige Bindungen[28]) hinsichtlich ihres Verhaltens gegenüber dem Markte vereinigen, ohne vermögensrechtliche Verpflichtungen einzugehen[29]).

[21a]) Vergemeinschaftung des Gewinnes und des gesamten Geschäftsergebnisses; Callmann, S. 32; J. von Gierke, Handelsrecht, S. 552.

[22]) Allgemeinste Form der Interessennahme von Unternehmen aneinander; ein Unternehmen besitzt Anteile eines anderen Unternehmens als dauernde Kapitalanlage.

[23]) Kapitalistischer Zusammenschluß zu vorübergehendem Zweck (Anleihe-Konsortien mehrerer Banken zur Begebung von Emissionen). Unterfälle sind Ringe und Corner. J. von Gierke, Handelsrecht, S. 550 ff.; Callmann, S. 27; Passow, S. 37.

[24]) Kapitalistischer Zusammenschluß mit einheitlicher herrschaftlicher Leitung (Innenherrschaft) bei rechtlicher Selbständigkeit der Unternehmen.
Callmann, S. 32; J. von Gierke, S. 556.

[25]) Verbindung von Konzernzweck (Innenherrschaft) mit Kartellzweck (Außenherrschaft). J. von Gierke, S. 555.
Konzernartiger Trust = Einzelunternehmen bleiben rechtlich selbständig (58 Tochtergesellschaften der I. G. Farbenindustrie).
Reiner Trust = Einzelunternehmen werden durch Fusion (§§ 303 ff. HGB.) zu einer rechtlichen Einheit verschmolzen (6 Grundgesellschaften der I. G. Farbenindustrie).

[26]) Callmann, S. 50.

[27]) Geiler, Gesellschaftl. Organisationsformen, S. 55.

[28]) Bei den Zwangskartellen wird die vertragsmäßige freiwillige Bindung durch staatlichen Organisationszwang ersetzt. (Siehe unten S. 24ff.) Gleichwohl sind auch die Zwangskartelle nicht kapitalistisch verschachtelt, sondern haben nur obligatorische Verpflichtungen zum Gegenstand.

[29]) Callmann, S. 50; Müllensiefen, S. 11.

Nach dieser Abgrenzung der Kartelle gegenüber Verflechtungs- und Unternehmensgemeinschaften bleiben die Aehnlichkeiten und Unterschiede zur Genossenschaft aufzuzeigen.

Kartell und Genossenschaft wurden als Förderungsgemeinschaften zusammengefaßt. Beiden gemeinsam ist die unmittelbare Förderung der Einzelwirtschaften ihrer Mitglieder durch Zusammenschluß, (Schutzverband). Beide erstreben nicht einen Gewinn aus dem Zusammenschluß als solchem zu erzielen, sondern sie kennen nur „Individualgewinne“[30]) der Mitglieder. Auch im Kartell stehen sich alle Mitglieder grundsätzlich gleichberechtigt gegenüber. Das Mitgliedschaftsrecht bemißt sich nicht nach einer Kapitalseinlage (wie bei den kapitalistischen Zusammenschlüssen), sondern nach Köpfen oder allenfalls nach der Produktionsmenge (z. B. Kohlenzwangskartell 1919). Die Kartelle besitzen daher im Gegensatz zu den kapitalistisch-herrschaftlichen Formen der anderen Wirtschaftsgebilde einen unkapitalistisch-genossenschaftlichen Charakter.

Dies ist nicht so zu verstehen, als seien die Kartelle ebenso wie die Genossenschaften von einem besonderen „Gemeinschaftsgeist“, einem Gefühl für „Solidarität“ oder „Mittelstandsfürsorge“[31]) beseelt. Vielmehr gehören auch die Kartelle insofern den kapitalistischen Vereinigungen in einem weiteren Sinne an, als die Kartellmitglieder von dem kapitalistischen Erwerbstrieb beherrscht werden[32]). Die Mitglieder bringen die materiellen Opfer, die in der vertraglichen Beschränkung der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit liegen, nur in der Hoffnung auf materielle Gegenvorteile[33]). Wenn auch der kapitalistische Erwerbstrieb während der — in der Regel von vornherein zeitlich begrenzten — Kartelldauer etwas zurückgedrängt ist, tritt er doch bei Ablauf des Kartells sofort wieder voll in Erscheinung. Daher besteht innerhalb eines Kartells stets eine gewisse Kampflage, denn jedes Mitglied ist auf die Wahrnehmung seiner eigenen materiellen Interessen bedacht[34]). Demgegenüber stellen die Genossen ihre materiellen Interessen zurück in dem solidarischen Bewußtsein, daß Einigkeit stark macht.

Nicht zuletzt sind die Genossenschaften eine soziologische Erscheinung. Unter Betonung des persönlichen Momentes (Stimmrecht nach Köpfen, keine Häufung von Stimmen in einer Hand) hat die Genossenschaft wirtschaftlich nur die Bedeutung einer „Hilfsstellung“[35]) im Wirtschaftskampf des Genossen.

[30]) Geiler, HGB., S. 405.
[31]) Klug, S. 292 ff. Klug bestreitet den genossenschaftlichen Charakter der Kartelle aufs entschiedenste, JW. 1934, S. 2373.
[32]) Klug, S. 299; Callmann, S. 41; Haußmann, KartR. 1928, S. 429.
[33]) Tschierschky, KartR. 1935, S. 325.
[34]) Callmann, S. 326; Tschierschky, KartR. 1935, S. 325; Eger, S. 41.
[35]) Klug, S. 300.

Neben dem durchaus unkapitalistischen Charakter der Genossenschaften besteht ein Unterschied zu den Kartellen in der Zielsetzung. Die Genossenschaft will gemeinsam die den Gliedern von außen her drohenden Gefahren abwenden; das Kartell wendet sich gerade gegen die den Mitgliedern von innen her (Konkurrenzkampf) drohenden Gefahren. Die Genossenschaften suchen ihr Ziel, die Förderung der Einzelwirtschaften ihrer Mitglieder, „mittels eines gemeinschaftlichen Geschäftsbetriebes" (§ 1 Gen. Ges.) zu erreichen, dagegen bleibt es bei den Kartellen bei gegenseitigen Vereinbarungen. Nur eine Form der Kartelle, die Syndikate, könnte man als Genossenschaften bezeichnen, da hier die Mitglieder durch Uebertragung des Verkaufs ihrer Produkte an eine Verkaufsstelle einen von ihren Einzelwirtschaften getrennten Geschäftsbetrieb geschaffen haben[36]). Aber auch die Syndikate verfolgen denselben Zweck wie die Kartelle, nämlich Marktbeeinflussung durch Regelung von Wettbewerbsbeziehungen[37]). Das Streben der Genossenschaften geht zwar ebenfalls auf Marktbeeinflussung, und es soll nicht verkannt werden, daß große Genossenschaften tatsächlich den Markt maßgeblich beeinflussen[38]). Aber ihr Zweck ist nicht auf die Regelung von Wettbewerbsbeziehungen gerichtet[39]). Die Genossen werden zwar auch in ihren Wettbewerbshandlungen beschränkt, jedoch nicht um — wie bei den Kartellen — die anderen Konkurrenten denselben Beschränkungen zu unterwerfen und auf diese Weise zu einer allgemeinen Wettbewerbsregelung zu kommen, sondern lediglich um der Genossenschaft ihr Auftreten auf dem Markt als „kollektiver Großunternehmer"[40]) zu ermöglichen.

Der Unterschied in der Zielsetzung zwischen Kartell und Genossenschaft zeigt sich darin, daß die Kartelle ihre Mitglieder zu einem bestimmten Verhalten gegenüber dem Markte zwingen, der einzelne Genosse dagegen nur auf dem Umweg über seine Genossenschaft mit dem Markt in Berührung kommt. Ein Kartellmitglied, das sich nicht an die Vereinbarungen hält, kann das Kartell sprengen, ein genossenschaftswidriges Verhalten führt allenfalls zu einer Schädigung des betreffenden Genossen.

Wenn hier trotz dieser Unterschiede von einem genossenschaftlichen Charakter der Kartelle gesprochen wird, so soll damit lediglich der Gegensatz zu einem herrschaftlichen Verhältnis betont und die Organisation der Kartelle als nicht kapitalistisch verschachtelt und als auf dem demokratischen Grundsatz der Gleichberechtigung der Mitglieder beruhend gekennzeichnet werden.

---

[36]) Liefmann, S. 18; Isay-Tschierschky, S. 54.
[37]) Siehe unten S. 20 ff.
[38]) Isay-Tschierschky, S. 54.
[39]) Callmann, S. 43.
[40]) Isay-Tschierschky, S. 54.

Ihrem Wesen nach sind die Kartelle Vereinigungen, die auf einem Gesellschaftsverhältnis beruhen[41]). Die Mitglieder leisten nicht einander, um wie beim gegenseitigen Vertrag eine Gegenleistung zu erhalten, sondern zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks (Marktbeeinflussung durch Regelung von Wettbewerbsbeziehungen). Andererseits sind die Kartelle keine wirtschaftlichen Vereine (wie die Genossenschaften); sie bilden keine „kollektive Einheit, sondern eine individualistische Personenmehrheit"[42]). Dies hindert nicht, daß die Kartelle sich auch der Rechtsform einer Handelsgesellschaft oder einer Genossenschaft bedienen können, wenn sie einer zentralen Organisation, z. B. als Syndikat, bedürfen. Als gesellschaftlicher Vereinigung ist den Kartellen ein gemeinsames Handeln der Mitglieder, ein eigenes Leben von innen heraus, die selbständige Erledigung der eigenen Angelegenheiten unter eigener Verantwortung wesentlich.

Zur besseren Verdeutlichung seien einige Fälle angeführt, in denen das Kartellmerkmal der gesellschaftlichen Vereinigung fehlt und infolgedessen keine Kartelle vorliegen.

Wenn der Staat auf einem Wirtschaftsgebiet lediglich Zwangskontingentierungen, namentlich im Zusammenhang mit steuerlichen Maßnahmen[43]), oder Zwangspreisfestsetzungen vornimmt, so entstehen noch keine Zwangskartelle, solange nicht auch die betreffenden Unternehmer zusammengeschlossen sind. Andererseits entstehen ebenfalls keine Zwangskartelle, wenn der Staat einen Wirtschaftszweig so stark an sich zieht, daß er zu einem Teil der unmittelbaren staatlichen Verwaltung wird[44]). Während des Krieges kam es zu Zusammenschlüssen in der Schuh- und Seifenindustrie; auch hier ergibt sich das Bild einer rein staatlichen Regelung, die für eine selbstverantwortliche eigene Betätigung der Beteiligten keinen Raum mehr ließ. Die Wirtschaft ist nicht mehr selbständig handelndes Subjekt, sondern zum Objekt staatlicher Regelung geworden[45]). Ebenso war es bei den anderen kriegswirtschaftlichen Zentralstellen, denen im Kriege die Beschaffung von Rohmaterialien oder der Absatz übertragen war[46]).

---

[41]) Haußmann, KartR. 1928, S. 426; Geiler, HGB. S. 405; Straußwolff, S. 625; Zschacke, S. 8 ff.
[42]) Stoll, Festgabe der juristischen Fakultäten zum 50jährigen Bestehen des Reichsgerichts, Berlin 1929, 2. Bd., S. 74.
[43]) Brauindustrie 1906, Zündwarenindustrie 1909, Zigarettenindustrie 1916. Siehe unten S. 37.
[44]) Staatsmonopol in Branntwein 1918. Siehe unten S. 45.
[45]) Siehe unten S. 43.
[46]) Siehe unten S. 41.

Um von einem Kartell sprechen zu können, ist nicht erforderlich, daß die Kartellmitglieder das gleiche Gewerbe betreiben[47]). Da das Kartell den Wettbewerb regeln will, wohnt ihm zweifellos eine Tendenz zu horizontalen Zusammenschlüssen inne[48]). Die Möglichkeit einer Konkurrenz ist aber auch zwischen verschiedenen Gewerben durchaus vorhanden, soweit sie auf die Befriedigung desselben Bedürfnisses gerichtet sind (Auto und Eisenbahn — Verkehr, Rundfunk und Schallplatte — Wiedergabe von Musik). Aber auch vertikale Zusammenschlüsse verschiedener Wirtschaftsstufen sind als Kartelle denkbar; sie sind sogar gerade als Zwangskartelle schon ins Leben getreten, um eine umfassende Wettbewerbsregelung zu ermöglichen[49]).

Abschließend sei zu dem Kapitel über den Zusammenschluß zum Kartell bemerkt, daß die ehemaligen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände aus dem Kartellbegriff auszuscheiden haben. Denn die Arbeit ist keine Ware, sodaß man den „Arbeitsmarkt" nicht der allgemeinen Marktregelung unterstellen kann. Erst recht muß heute die Arbeitsfront, die staatsrechlich auf einer ganz anderen Ebene wie die Kartelle liegt, dem Kreis dieser Betrachtungen fernbleiben[50])

2. Kartellzweck.

Die Frage nach dem Kartellzweck ist das Kernproblem des Kartellwesens[51]). Von ihrer Beantwortung hängt es ab, ob man den Kartellbegriff weiter oder enger faßt.

Der Grund zur Bildung von Kartellen liegt letztlich in dem Streben der Unternehmer nach Gewinnsteigerung[52]). Dieses Streben ist jedoch das Motiv zu jeder kaufmännischen Betätigung. Der Unternehmer würde nicht als Unternehmer handeln, wenn er sich nicht von diesem

---

47) Geiler HGB. S. 407; Passow, S. 26; Klug, S. 50,57; Müllensiefen-Dörinkel, S. 14; Herzog, S. 140; Strauß-Wolff, S. 615.
Anderer Ansicht: Liefmann, S. 19; Lehnich, S. 41; Callmann, S. 85 und KartR. 1932, S. 219; Thoenes, S. 4; Tschierschky, S. 23, jetzt freier in KartR. 1931, S. 449.

48) Dagegen besitzt der Konzern eine vertikale Tendenz.

49) Zum Beispiel sind nach § 1 der VO. zur Ordnung der Getreidewirtschaft vom 10. Juli 1935 Bauer, Müller und Bäcker in einem Kartell (Getreidewirtschaftsverband) vereinigt.

50) Callmann, S. 45, 90; Liefmann, S. 17; Passow, S. 20; Geiler, HGB. S. 405.

51) Liefmann, S. 10.

52) Klug S. 53, 165; Tschierschky, KartR. 1928 S. 448 und KartR. 1935 S. 450; Isay, Studien, S. 14; Strauß-Wolff, S. 615. Wenn Passow, S. 14, 27, darauf hinweist, daß auch nicht auf Erwerb gerichtete Genossenschaften, staatliche oder kommunale Zuschußbetriebe usw. zuweilen Mitglieder von Kartellen sind, so verfolgen auch diese Unternehmen ein Gewinninteresse eben gerade insoweit sie sich zusammenschließen.

Streben leiten ließe[53]). Die Frage nach dem Kartellzweck kann daher nur darauf gerichtet sein, durch welches Mittel die Unternehmer eine Gewinnsteigerung herbeizuführen suchen, wenn sie sich zu einem Kartell zusammenschließen.

Unstreitig liegt das Mittel in einer Außenherrschaft[54]) gegenüber dem Markte. Nach der hier vertretenen Ansicht geht der Kartellzweck auf Marktbeeinflussung durch Regelung von Wettbewerbsbeziehungen.

Im Zusammenhang mit dem Merkmal der Marktbeeinflussung wird der Monopolcharakter der Kartelle vielfach erörtert. Nach Liefmann[55]), dessen Kartelldefinition große Beachtung gefunden hat, „ist eine Monopolstellung im wirtschaftlichen Sinn immer schon dann vorhanden, wenn ein erheblicher Teil der Nachfragenden seine Befriedung nur durch einen Anbieter oder, wie bei den Kartellen, eine vereinigte Gruppe von Anbietern finden kann. Es ist also nicht nötig, daß nur ein einziger Anbieter vorhanden ist (absolutes Monopol). Es können mehrere Anbieter vorhanden sein, wenn nur aus irgendwelchen Gründen, z. B. größeren Transportkosten der anderen Anbieter zum Absatzorte, ein Teil der Nachfragenden auf die Befriedigung durch einen Anbieter angewiesen ist (relatives Monopol)“[56]). Zweck der Marktbeherrschung ist nach Liefmann gleichbedeutend mit Marktbeeinflussung. „Denn hinter der Beeinflussung steht doch immer der Zweck der Beherrschung . . . Ein Kartell kann sogar darauf verzichten, alle Unternehmungen des betreffenden Erwerbszweiges zu umfassen, und man kann doch von dem Zweck monopolistischer Beherrschung des Marktes sprechen, wenn auch nur ein Teil der Nachfragenden auf den Bezug von den kartellierten Unternehmungen ausschließlich angewiesen ist“[57]).

Gegen diese Ausführungen wendet Metzner[58]) mit Recht ein, daß zwischen Marktbeeinflussung und -beherrschung doch ein erheblicher Unterschied bestehe. Auch der Begriff des relativen Monopols ist zu unbestimmt und daher nicht glücklich gewählt. Er liegt zwischen absolutem Monopol und freier Konkurrenz. Das absolute Monopol

---

[53]) Callmann, S. 21, 78.

[54]) Nicht Innenherrschaft mit zentraler Leitung der Unternehmen; so bei den Konzernen. Bei den Trusts verbinden sich Außen- und Innenherrschaft.

[55]) Liefmann, S. 10: „Verbände zwischen selbständig bleibenden Unternehmern derselben Art zum Zweck monopolistischer Beherrschung des Marktes.“
Dieser Definition haben sich u. a. angeschlossen: Eger, S. 7; Flechtheim, S. 5; siehe auch Isay, Studien, S. 9.

[56]) Liefmann, S. 10.

[57]) Liefmann, S. 12.

[58]) Metzner, KartR. 1927, S. 77.

bildet einen fest umrissenen Begriff; dagegen ist die Grenze zwischen relativem Monopol und freier Konkurrenz flüssig[59]). Wie weit kann die Marktbeherrschung gehen, ohne daß aus der freien Konkurrenz ein relatives Monopol wird?

Die meisten Schriftsteller vermeiden es daher heute, von einer Monopolstellung der Kartelle zu reden oder lehnen diesen Ausdruck sogar ganz ab. Passow[60]) spricht im Sinne eines relativen Monopols von „ausschlaggebender Mehrheit von Konkurrenten eines Marktgebietes", da „sich mit dem Ausdruck Monopol für viele gewisse subjektive Wertvorstellungen verbinden". Tschierschky[61]) hält den „monopolistischen Charakter für das wesentliche Merkmal", umschreibt dies aber in seiner Definition mit „willkürlicher Regelung des Marktes"[62]). Nach seiner später geäußerten Ansicht[63]) „ist die monopolistische Marktbeherrschung nur ausnahmsweise und vorübergehend die potentielle Obergrenze und deshalb als der Regel zuwider begriffsverengend aus der Kartelldefinition auszumerzen". Haußmann[64]) ersetzt die monopolistische Marktbeherrschung durch Marktbeeinflussung, „um das Mißverständnis, das mit dem Begriff Monopol im landläufigen Sprachgebrauch verbunden ist, auszuschließen". Ausdrücklich gegen den Monopolzweck der Kartelle wendet sich Lehnich[65]): „Ich bin nicht der Auffassung, daß der ausgesprochene Zweck der Kartelle die monopolistische Beherrschung des Marktes ist. . . Die Tatsache, daß die Kartelle ihre Aufgabe vollkommen erst dann erfüllen können, wenn der Kreis der in Frage kommenden Firmen geschlossen ist, und daß aus diesem Grunde insbesondere den Kartellen, die die Produktion regeln, eine monopolistische Marktstellung sehr erwünscht ist, ändert nichts an dem Zweck der Kartelle (Regelung und Abschwächung des Konkurrenzkampfes)".

Zusammenfassend empfiehlt es sich also nicht, den Kartellen einen Monopolcharakter beizulegen. Die Kartelle besitzen eine monopolistische Tendenz; denn zweifellos ist das Monopol für die Kartelle das beste Mittel zur Erreichung ihres Endzieles (Gewinnsteigerung). Aber wesentlich ist für ein Kartell die Innehabung eines Monopoles nicht[66]), sondern es genügt die Marktbeeinflussung. Daher müssen in Zwangskartellen nicht unbedingt sämtliche Unternehmer zusammengeschlossen

---

[59]) Wolfers, im Archiv für Sozialwissenschaft 1928, S. 297.
[60]) Passow, S. 19.
[61]) Tschierschky, S. 17.
[62]) Tschierschky, S. 9.
[63]) Tschierschky, KartR. 1928, S. 447.
[64]) Haußmann, KartR. 1928, S. 424.
[65]) Lehnich, S. 41; siehe auch Isay, Studien, S. 16.
[66]) RGZ. 128,10; Klug, JW. 1935, S. 2371.

werden, wenn dies auch meistens der Fall sein wird[67]). Ein Zwangskartell vermag auch beim Vorhandensein einiger Außenseiter den Markt zu beeinflussen.

Ueber die Marktbeeinflussung besteht Streit insofern, ob es genügt, wenn die objektive Möglichkeit hierzu vorliegt[68]), oder ob auf die Absicht der Beteiligten, den Markt zu beeinflussen, abzustellen ist[69]). Dieser Streit bleibt jedoch für das Gebiet der Zwangskartelle deshalb ohne Belang, weil bei einem Eingriff des Staates objektive Eignung und subjektive Absicht zur Marktbeeinflussung stets Hand in Hand gehen werden[70]).

Als Mittel zur Marktbeeinflussung dient den Kartellen die Regelung der Wettbewerbsbeziehungen ihrer Mitglieder. Dieses Merkmal muß subjektiv gewollt sein; andernfalls ginge der Unterschied zwischen Kartell und Genossenschaft verwischt. Denn die Genossenschaft wirkt ebenfalls objektiv auf die Wettbewerbsbeziehungen der Genossen ein[71]).

In welcher Richtung beeinflussen die Kartelle den Markt? Dies ist die Frage nach den Arten der Kartelle.

Man unterscheidet Anbieter- und Abnehmerkartelle[72]) und in jeder Gruppe zwischen Kartellen niederer und solchen höherer Ordnung[37]). Die Kartelle niederer Ordnung unterwerfen lediglich den Verkehr zwischen Kartellmitglied und Kunden (bezw. Verkäufer) bestimmten Beschränkungen.

Zu den Anbieter-Kartellen niederer Ordnung gehören:

1. Konditionskartell oder Konvention (Festsetzung von Geschäftsbedingungen, Zahlungsfristen usw.);
2. Preiskartell (Festsetzung fester Endpreise oder Mindestpreise); als Unterfall das Kalkulationskartell (Festsetzung lediglich der Kalkulationsgrundlagen, Selbstkosten und Gewinnspanne);

---

[67]) Callmann, S. 115; Passow, S. 104; Strauß, KartR. 1933, S. 517, 529. Anderer Ansicht Thoenes, S. 9.
Interessant ist die VO. vom 5. Juni 1931, die für die Kohlenwirtschaft die Pflicht des RWM's zum Zusammenschluß nach § 5 AB. zum KoWG. in ein Recht umgewandelt hat. — Siehe auch unten S. 54.

[68]) KartG. Nr. 45, 88, 133, 155, 174, 176.

[69]) RGZ. 128,10; RG. in JW. 1935, 2403.

[70]) Ausführlich Callmann, S. 322 ff., der m. E. überzeugend den Standpunkt des KartG.'s vertritt.

[71]) Siehe oben S. 17.

[72]) Liefmann, S. 14, lehnt die Abnehmerkartelle ab. Ausdrücklich anerkannt sind sie bei: Passow, S. 24, 72; Klug, S. 55; Eger, S. 13; J. von Gierke, S. 558.

[73]) Müllensiefen-Dörinkel, S. 15.

3. Produktionskartell (Beschränkung der Herstellung);
   a) Produktionsmittelkartell (Beschränkung der Produktionsmittel);
   b) Fertigungskartell (Beschränkung der Produktion durch Typisierungs-, Normungs-, Spezialisierungsvorschriften)[74];
4. Gebiets- oder Kundenschutzkartell (Absatz nur in dem zugewiesenen Gebiet oder Kundenkreis);
5. Absatz-Kontingentierungskartell (Schlüsselung des Gesamtabsatzes); als Unterfall das Submissionskartell oder Verdingungskartell (Absatzbeschränkung bei Auftragsausschreibungen)[75].

Bei den Kartellen höherer Ordnung ist ein besonderes Organ, eine Zentralstelle vorhanden, die den Verkehr zwischen den Mitgliedern und der Kundschaft übernommen hat. Diese Kartelle sind weniger häufig; sie entwickeln sich erst aus den loser gefügten der niederen Ordnung. Besondere Bedeutung besitzen die Kartelle mit zentralisierter Verkaufsorganisation, oft mit Absatzkontingentierung verbunden, die sogenannten Syndikate.

Die einzelnen Arten der Anbieter-Kartelle finden bei den Abnehmer-Kartellen ihr entsprechendes Gegenstück (Festsetzung von Maximaleinkaufspreisen, Zuweisung von Einkaufsgebieten). Da jedoch die Mehrzahl der Kartelle den Absatz regeln, sind die Arten der Abnehmer-Kartelle nicht so stark ausgeprägt[76][77].

Mischformen der verschiedenen Kartellarten sind nicht selten. Doch ist hierauf nicht näher einzugehen. Zwangskartelle sind in allen

---

[74]) Zu beachten ist bei den Fertigungskartellen, daß nicht jede Qualitätsverbesserung eine Marktbeeinflussung darstellt, und daß die gegenseitigen Bindungen in der Erzeugung nicht zu einer Abhängigkeit der Unternehmer führen dürfen, sondern die Kampflage im Kartell erhalten bleibt. Ausführlich Tschierschky, S. 78 ff.; Isay, S. 12; Callmann, S. 326.

[75]) Klages, Submissionskartelle, Stuttgart 1932, S. 40; Haußmann-Hollaender, S. 23.

[76]) Näheres bei Passow, S. 78 ff., und S. 165; Callmann, S. 115.

[77]) Andere Einteilungen der Kartelle:
Liefmann, S. 41 ff.
Gebiets- / Preis- / Produktions- } Kartelle niederer und höherer Stufe.
Liefmann kennt keine Konditions-, Kalkulations-, Fertigungs- und Abnehmer-Kartelle, S. 46.
Flechtheim unterscheidet:
Kontingentierungskartelle ohne Zentralisation des Absatzes;
„ mit „ „ „ „ ;
Kartelle ohne Kontingentierung des Absatzes (ohne Fertigungskartelle, S. 228) (oben 1—4).

Arten denkbar[78]), vielleicht mit Ausnahme der Verdingungskartelle bei öffentlichen Ausschreibungen. Besonders häufig kommen Zwangssyndikate mit Kontingentierung des Absatzes vor (z. B. Kohle, Kali 1919; Zündwaren 1930).

B. Staatlicher Organisationszwang.

I. Formen des staatlichen Organisationszwanges.

Die Untersuchung über den Zusammenschluß zum Kartell und über den Kartellzweck führte zu dem Ergebnis, daß Kartelle gesellschaftliche, auf genossenschaftlicher Grundlage der Gleichberechtigung der Mitglieder beruhende Vereinigungen selbständig bleibender Wirtschaftssubjekte zum Zwecke der Marktbeeinflussung durch Regelung von Wettbewerbsbeziehungen sind. Diese Feststellung hinsichtlich der freiwilligen Kartelle gilt in gleicher Weise auch für die Zwangskartelle. Der Unterschied liegt in dem staatlichen Zwang, der die Stelle des freiwilligen vertragsmäßigen Zusammenschlusses einnimmt[79]). Dies ist näher darzulegen.

Der staatliche Zwang zum Zusammenschluß muß unmittelbar ausgeübt werden[80]). Es genügt nicht, wenn der Staat die Kartellbildung nur mittelbar begünstigt. So waren keine Zwangskartelle die Kartelle in der Brauindustrie, die sich auf Grund der Steuergesetzgebung des Reiches bildeten[81]), oder das aus fiskalischen Interessen unter starker Mitwirkung staatlicher Stellen 1926 zustande gekommene Zündholzsyndikat[82]). Auch eine Drohung begründet keinen unmittelbaren staatlichen Zwang. Als im Jahre 1915 der Reichskanzler ermächtigt wurde, im Kohlenbergbau Zwangssyndikate zu bilden, falls die bestehenden Kartelle auseinanderfallen sollten, und man sich unter diesem Druck tatsächlich einigte, sodaß ein staatliches Eingreifen nicht nötig wurde, ist auch diese Einigung noch als freiwillige zu bezeichnen[83]).

Unmittelbarer staatlicher Zwang setzt zum mindesten den Befehl an die Beteiligten zum Zusammenschluß voraus[84]). Seine Anwendung kann in zwei Formen erfolgen:

a) der Staat ordnet durch Gesetz oder Verordnung die Kartellbildung an oder ermächtigt die Behörde zu einer solchen Anordnung.
Entweder handelt es sich hierbei um die Umbildung bestehender frei-

[78]) Callmann, S. 116.
[79]) Siehe oben S. 11 ff.
[80]) Callmann, S. 113; Thoenes, S. 5.
[81]) Siehe unten S. 37.
[82]) Passow, S. 107; siehe unten S. 58.
[83]) Siehe unten S. 42.
[84]) Passow, S. 101; Strauß, KartR. 1933, S. 517; Thoenes, S. 6.

willliger Kartelle. Außenseiter werden zum Beitritt verpflichtet; mit dem Beitritt des ersten Außenseiters wird das bisher freiwillige Kartell zum Zwangskartell, (z. B. Kartoffelstärke 1931, Feuchtstärke 1932). Oder es bleibt den Beteiligten überlassen, durch Vertrag ein neues Kartell zu schließen; meistens gibt der Staat bestimmte Richtlinien für den Zusammenschluß und setzt eine Frist für die Einigung, (z. B. Kohle, Kali 1919).

„Zwangskartell auf Grund Parteieinigung".

b) der Staat schafft durch Gesetz oder Verordnung ein Zwangskartell unmittelbar oder ermächtigt die Behörde zur Zwangskartellbildung:

1. durch Zwangsverlängerung bestehender freiwilliger Kartelle, (z. B. Hefe, Stahlverband 1919);
2. durch Zwangsbeischluß von Außenseitern an bestehende freiwillige Kartelle, (z. B. Flußeisenwalzdraht 7. Oktober 1933);
3. durch Neugründung, (z. B. Zündwaren 1930, Zucker 1931).

Nach dem Milchgesetz § 38 Abs. 3, Handelsklassengesetz § 8, Zwangskartellgesetz § 2 und dem Reichsnährstandsgesetz § 3 waren der Behörde die Möglichkeiten 1—3 wahlweise gegeben.

„Zwangskartell auf Grund staatlichen Machtspruchs".

Die Darstellung beginnt mit der schwächsten Form des Organisationszwanges und schließt mit der stärksten Zwangsanwendung. Der Unterschied zwischen den Formen a) und b) liegt darin, daß ein Zwangskartell nach a) durch einen (wenn auch erzwungenen) Vertrag entsteht, ein Zwangskartell nach b) einen besonderen Staatsakt erforderlich macht (der zwar u. U. als privatrechtsgestaltend nur einen Vertragsabschluß ersetzt)[85]).

Die beiden Formen staatlichen Organisationszwanges können auch gemischt vorkommen: ein Zwangskartell auf Grund Parteieinigung (a) droht zu zerfallen; der Staat erklärt es weiter für verbindlich. Oder einem solchen Kartell (a) werden Außenseiter beigeschlossen[86]). In diesen Fällen wird das Zwangskartell durch Anwendung des Organisationszwanges nicht begründet, sondern nur verlängert oder erweitert.

Es war bestritten, ob ein Zusammenschluß nach a), der doch durch Vertrag entsteht, ein Zwangskartell ist[87]). Der entscheidende Gesichtspunkt liegt darin, daß auch bei den Zwangskartellen auf Grund Parteieinigung die Initiative vom Staat ausgeht, daß der Zusammenschluß auf sein Gebot hin erfolgt. Es handelt sich also auch hier um unmittelbare Anwendung staatlichen Zwanges.

---

[85]) Siehe unten S. 55, 68.
[86]) Beispiele bei Passow, S. 102, für Brennstoff 1919.
[87]) Callmann, S. 114; Thoenes, S. 7 ff.

Andererseits müssen die Zwangszusammenschlüsse nach a) und b) echte Kartelle sein, also alle Merkmale der freiwilligen Kartelle besitzen[88]). Insbesondere dürfen sie nicht zu staatlichen Verwaltungsstellen werden, sondern müssen ihre eigenen Angelegenheiten selbständig unter eigener Verantwortung erledigen (Eigenverwaltung)[89]). Welche Angelegenheiten hierzu im einzelnen gehören und inwieweit Selbständigkeit vorliegen muß, läßt sich nicht allgemein, sondern nur von Fall zu Fall entscheiden.

Der Ausdruck „wirtschaftliche Selbstverwaltung" soll vermieden werden. Denn der Begriff Selbstverwaltung setzt voraus, daß eine Körperschaft des öffentlichen Rechts besondere staatliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt[90]). Bei der Tätigkeit der Zwangskartelle handelt es sich aber nicht notwendig um die Durchführung besonderer Staatsaufgaben, (z. B. bei den Stützungszwangskartellen). Einen neuen Begriff der Selbstverwaltung für wirtschaftliche Selbstverwaltungskörper aufzustellen, wie Wauer dies versucht[91]), erscheint abwegig. Selbstverwaltung hat ihre ganz bestimmte juristisch-technische Bedeutung, die sich nicht für einzelne Rechtsgebiete umbiegen läßt.

II. Bedeutung des staatlichen Organisationszwanges.

Die auf Grund des staatlichen Organisationszwanges entstandenen Rechtsverhältnisse sind ihrer rechtlichen Natur und rechtlichen Wirkungen nach dieselben wie beim freien Kartell. Wenn der staatliche Zwang die Beteiligten zum Abschluß von Verträgen verpflichtet, beweisen zahlreiche Beispiele, daß auch der erzwungene Vertrag ein Vertrag ist und den freiwillig abgeschlossenen gleich behandelt wird (Miet- und Pachtzwangsverträge, Fälle des Kontrahierungszwanges)[92]). Dasselbe gilt für Verträge, deren Abschluß durch staatliche Anordnung ersetzt wurde[93]). Schließlich kann ein Zwangskartell unmittelbar auf Gesetz oder Verordnung oder Erlaß der ermächtigten Behörde beruhen. Dann finden die allgemeinen bürgerlichen und handelsrechtlichen Vorschriften analoge Anwendung[94]).

Die Ausübung staatlichen Organisationszwanges ist mit der Schaffung von Zwangskartellen nicht beendet, sondern der Staat ist auch

---

[88]) Die Zwangskartelle, auch die Planungszwangskartelle, besitzen daher ebenfalls die privatrechtliche Form der freien Kartelle. Über die landw. Zwangskartelle siehe unten S. 95.
[89]) Siehe oben S. 18; vgl. auch Gieseke, Festschrift, S. 43.
[90]) Simons, S. 13; Fleiner, S. 101, Hatschek, S. 70.
[91]) Wauer, S. 78.
[92]) Nipperdey, S. 53; Callmann, S. 115.
[93]) Siehe unten S. 55, 68.
[94]) Siehe unten S. 68, 85.

an ihrem Fortbestehen interessiert, denn erst durch ihre Tätigkeit können die Zwangskartelle ihm Dienste leisten.

Ein Zwangskartell hat ein „staatlich garantiertes Dasein“[95]), es braucht weder seinen Zerfall zu befürchten, noch kennt es Außenseiterkämpfe, da in diesen Fällen der staatliche Organisationszwang wieder eingreifen wird. Infolgedessen besitzt das Zwangskartell eine gesteigerte Machtstellung im Verhältnis zu den freiwilligen Kartellen, bei denen gerade der Zerfall des Kartells und die Außenseiterkämpfe die hauptsächlichen Gefahrenquellen darstellen. Dieser Machtstellung der Zwangskartelle entspricht auf der anderen Seite eine erhöhte Staatsaufsicht über ihr inneres und äußeres Verbandsleben[96]).

III. Endzweck des staatlichen Organisationszwanges. Zwangskartelldefinition.

Welche Gründe führen den Staat zur Schaffung von Zwangskartellen und welche Dienste erwartet er von ihnen?

Die Zwangskartelle sind keine besondere Zweckform der Kartelle[97]). Sie erstreben ebenso wie die freiwilligen Kartelle eine Marktbeeinflussung durch Regelung von Wettbewerbsbeziehungen. (Wir sahen oben, daß das eigentliche Endziel der freiwilligen Kartelle in dem privatwirtschaftlichen Gewinnstreben der zusammengeschlossenen Unternehmer liegt. Im Zwangskartell bleibt dieses Gewinnstreben aufrecht erhalten.

Es tritt jedoch hinzu das politische Interesse, das der Staat zum Wohle der Volksgemeinschaft an der Regelung der Wettbewerbsverhältnisse eines bestimmten Wirtschaftszweiges nimmt. Der Staat richtet im Zwangskartell die einzelwirtschaftliche Tätigkeit der Privatunternehmer nach gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten aus. Das Zwangskartell ist ein vorzüglich geeignetes Mittel, um dem Grundsatz „Gemeinnutz geht vor Eigennutz“[98]) Geltung zu verschaffen. Die individualistisch-privatwirtschaftliche Marktbeeinflussung der frei-

---

[95]) Isay, Studien, S. 20; Strauß, KartR. 1933, S. 517.

[96]) Die Bestimmungen über die besondere Staatsaufsicht heben die allgemeine Staatsaufsicht, denen die Zwangskartelle als Gesellschaften andernfalls allein unterstünden, auf, (z. B. § 43 BGB., § 62 GmbHGes.).

[97]) Tschierschky, S. 92.

[98]) Punkt 24 des Parteiprogramms der NSDAP. vom 25. Februar 1920. Aehnlich schon die verfassunggebende deutsche Nationalversammlung 1919. „Jedes Privatinteresse ist nur soweit berechtigt, als es dem Gesamtinteresse dient, und muß überall da zurücktreten, wo es diesem widerstreitet“. Einleitung der Begründung zu den AB. des KoWG., Drucksache Nr. 886.

willigen Kartelle wird im Zwangskartell zur Marktordnung[99]).

Allgemein politische[100]) oder gar fiskalische[101]) Zwecke kann der Staat bei der Bildung von Zwangskartellen nicht ausschließlich[102]) verfolgen, denn immer muß die Zwangskartellierung Wettbewerbsverhältnisse regeln, also auch im besonderen einzelwirtschaftlichen Interesse des betreffenden Wirtschaftszweiges liegen.

Die gesamtwirtschaftliche Ausrichtung der einzelwirtschaftlichen Tätigkeit der Unternehmer durch den Staat kann sich in zwei Formen vollziehen, je nachdem ob einzelwirtschaftliche oder gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte bei der Ausgestaltung der Zwangskartelle das Uebergewicht haben.

Der Staat bezweckt entweder die Marktordnung nur als Mittel zur Stützung eines bestimmten Wirtschaftszweiges (Stützungszwangskartell; z. B. Zucker 1931). In diesem Fall fördert der Staat vorwiegend die eigenen wohlverstandenen Belange der Einzelunternehmer, wobei er allerdings gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte nicht außer acht lassen wird.

Oder aber der Staat will mit Hilfe der Zwangskartelle die ganze Wirtschaft oder einzelne Wirtschaftszweige planvoll regeln (Planungszwangskartell; z. B. Kohle, Kali 1919, Landwirtschaft 1933). Bei den Planungszwangskartellen läßt sich der Staat überwiegend von gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten leiten, sodaß die privaten materiellen Interessen der Einzelunternehmer zunächst unberücksichtigt bleiben[103]).

In beiden Fällen werden die einzelwirtschaftlichen Interessen der Unternehmer und die gesamtwirtschaftlichen Interessen des Staates sich nie völlig decken. Der Einzelunternehmer hat vor allem das Wohl seines Unternehmens im Auge, da er dessen wirtschaftliche Verantwortung

---

99) Tschierschky, KartR. 1935, S. 326.

100) z. B. Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

101) z. B. Besteuerung.

102) Dies hindert nicht, daß der Staat neben gesamtwirtschaftlichen auch staatspolitische und fiskalische Ziele verfolgt (Kohle 1919, Landwirtschaft 1933; Zündwaren 1930). Callmann, S. 115.

103) Diese Form planmäßiger Wirtschaft kann als Staatswirtschaft bezeichnet werden; freilich nicht in der Bedeutung, daß der Staat selbst zum Träger der Wirtschaft wird, aber doch in dem weiteren Sinne, daß der Staat die Wirtschaft zu seiner besonderen Staatsaufgabe macht und nur die Ausübung den Beteiligten überläßt.

trägt[104]); demgegenüber sieht der Staat in erster Linie auf das Wohl der Volksgesamtheit, da er hierfür verantwortlich ist. Ein gewisser Interessengegensatz zwischen Staat und Privatunternehmer gehört daher zum Wesen des Zwangskartells. Hierin liegt seine besondere Dynamik[105]).

Nach diesem Ueberblick über die allgemeinen Merkmale der freiwilligen Kartelle und den staatlichen Organisationszwang kann das Zwangskartell definiert werden als eine vom Staat erzwungene gesellschaftliche Vereinigung selbständig bleibender Wirtschaftssubjekte[106]), beruhend auf genossenschaftlicher Grundlage der Gleichberechtigung der Mitglieder zum Zwecke der Marktbeeinflussung durch Regelung von Wettbewerbsbeziehungen[107]). Mit anderen Worten sind für ein Zwangskartell drei Merkmale wesentlich. Es muß ein Zwangsverband sein, der den Kartellzweck verfolgt und seine Angelegenheiten selbständig unter eigener Verantwortung regelt.

b) Zwangskartellrecht.

Ein umfassendes besonderes Kartellrecht, das nur auf Kartelle Anwendung fände, hat sich bis heute weder für freiwillige noch für Zwangskartelle herausgebildet; erst recht fehlt es an einer Kodifikation dieser Materie. Das Recht der Zwangskartelle im weitesten Sinn besteht aus einer Reihe von Sonderbestimmungen, neben denen die Sätze des allgemeinen Rechts (z. B. BGB. und HGB., Preisüberwachungsrecht) subsidiäre Geltung haben. Orientierungspunkt dafür, welche allgemeinen Rechtssätze dem Gebiet des Zwangskartellrechts im weitesten Sinn zuzuzurechnen sind, bietet der wirtschaftswissenschaftliche Kartellbegriff. Mit der Bestimmung des Kartells im wirtschaftswissenschaftlichen Sinn wird gleichzeitig auch juristisch das Gebiet des Kartellrechts umrissen.

---

[104]) In diesem Sinn bezeichnet Bernhard Köhler, Leiter der Kommission für Wirtschaftspolitik der NSDAP., die Wirtschaft als „Domäne des Eigennutzes", Frankf. Ztg. vom 31. 10. 1935, Nr. 556.

[105]) Siehe auch Bruck S. 551.

[106]) Die besonderen Probleme der Zwangsmitgliedschaft, z. B. ob sie den Unternehmer oder das Unternehmen ergreift, ob den Unternehmer allein als Privatrechtsperson oder nur in seiner Eigenschaft als Unternehmer, wie die Verhältnisse bei Geisteskrankheit oder Minderjährigkeit des Unternehmers liegen, müssen dahingestellt bleiben. Es wird hier schlechthin von Unternehmen gesprochen.

[107]) Aehnlich Thoenes, S. 13.

Hieraus erhellt aufs Neue die besondere Bedeutung des wirtschaftswissenschaftlichen Kartellbegriffs für die Rechtswissenschaft[108]).

Die vorliegende Arbeit wird die allgemeinen Rechtssätze, denen die Zwangskartelle subsidiär unterfallen, außer Betracht lassen. Vielmehr soll unter Zwangskartellrecht nur das Zwangskartellsonderrecht verstanden werden, das ausdrücklich auf Zwangskartelle Bezug nimmt.

Rechtsquellen für das Zwangskartellrecht in diesem Sinne sind eine große Anzahl von Einzelgesetzen, die aus Anlaß bestimmter Zwangskartellbildungen erlassen wurden, (z. B. Kohle, Kali 1919, Zucker 1931). Erst seit dem 15. Juli 1933 besteht ein allgemeines Zwangskartellrahmengesetz in Deutschland. Dazu kommen noch einige Gesetze, die Einzelfragen klären (z. B. KVO. und KNVO. über Staatsaufsicht, 4. NVO. vom 8. Dezember 1931 über Preisherabsetzungsrecht des Reichswirtschaftsministers, VO. gegen Preissteigerungen vom 16. Mai 1934 über Verbot von Mindestpreisen für lebenswichtige Gegenstände und Leistungen zur Befriedigung des täglichen Bedarfs).

Das Zwangskartellrecht betrifft vor allem die Beziehungen der Unternehmer zum Staat (Zusammenschlußbefugnis, Staatsaufsicht); es hat also ein herrschaftliches Machtverhältnis der Ueber- und Unterordnung zum Gegenstand und ist insofern öffentliches Recht[109]). Daneben befaßt es sich aber auch mit dem Verhältnis der Unternehmer zueinander und mit der individuellen Rechtsposition des einzelnen (Rechtsform und Schriftform der Kartellverträge, Beschwerderecht gegen Kartellbeschlüsse); insofern scheint es dem privaten Recht anzugehören.

Man kann das Zwangskartellrecht, das ein einheitliches Rechtsgebiet darstellt, nicht zerpflücken in privatrechtliche und öffentlichrechtliche Normen, sondern nur geschlossen dem einen oder anderen Rechtsbezirk zuweisen[110]).

Da der Staat mit Hilfe der Zwangskartelle besondere politische Zwecke verfolgt, steht das Wohl der Gesamtwirtschaft und der Volksgemeinschaft im Zwangskartellrecht in besonderem Maße im Vordergrund. Hinter diesen Gesichtspunkten tritt der einzelne auch insoweit zurück, als seine private Rechtssphäre geordnet wird[111]). Das Zwangskartellrecht betrachtet die Zwangskartelle vom herrschaftlichen Stand-

---

[108]) Siehe oben S. 13.

[109]) Ueber den Begriff des öffentlichen Rechts: Callmann, S. 276 ff.; Fleiner, S. 47 ff.; Hatschek, S. 15.

[110]) Das Zwangskartellrecht gehört zu den Rechtsgebieten, in denen die Nachkriegszeit eine Verwischung der Grenze von öffentlichem und privatem Recht brachte (ebenso z. B. Arbeitsrecht, Recht der Deutschen Rentenbank). Vgl. Fleiner, S. 59.

[111]) Callmann, S. 278, 285 ff. Dies gilt auch für die Stützungszwangskartelle.

punkt des Staates aus einheitlich unter einem „öffentlichrechtlichen Gesichtswinkel“[112]), während die subsidiären allgemeinen Rechtssätze dasselbe Lebensgebiet von dem privatrechtlichen Standpunkt aus regeln[113]).

Zwangskartellrecht in dem hier verstandenen Sinn ist daher öffentliches Recht[114]), öffentliches Wirtschaftsverwaltungsrecht[115]). Der Staat hat die zwangskartellierte Wirtschaft zum Gegenstand der staatlichen Verwaltung gemacht[116]). Nach Huber[117]) liegt Wirtschaftsverwaltungsrecht da vor, „wo die Wirtschaftsführung in der Hand vom Staat getrennter Unternehmen liegt und staatlichen Verwaltungsbehörden oder mit staatlichen Machtmitteln ausgestatteten besonderen Stellen eine Befugnis zum Eingriff in die wirtschaftlichen Verhältnisse gegeben ist“. Diese Voraussetzungen treffen auf die Zwangskartelle zu.

Das Zwangskartellrecht hat die Aufgabe, den angedeuteten Interessengegensatz zwischen Unternehmer und Staat zu regeln und nach Möglichkeit auszugleichen. Es zerfällt dementsprechend in zwei Gruppen: die Rechtssätze, die den privatwirtschaftlichen Interessen der Unternehmer dienen, und die Rechtssätze, die den Einfluß des Staates zur Durchführung seiner gesamtwirtschaftlichen Ziele sichern sollen. Von besonderer Bedeutung ist hierbei, welcher Gruppe das Recht der Preis- und Kontingentsfestsetzung zusteht, sowie der Umfang und die Art der besonderen Staatsaufsicht.

Die folgende Darstellung der geschichtlichen Entwicklung des deutschen Zwangskartellrechts versucht aufzuzeigen, wie sich die Rechtsstellung der einen und der anderen Gruppe im Laufe der Zeit geändert hat. Sie will außerdem die Entwicklung einiger wichtiger Zwangskartellrechtsfragen, insbesondere des staatlichen Organisationszwanges und der Rechtsnatur der Zwangskartelle, untersuchen.

---

112) Callmann, S. 286.

113) z. B. hinsichtlich der privatrechtlichen Rechtsform der Zwangskartelle.

114) Hiermit ist nichts über die Rechtsnatur der Zwangskartelle gesagt. Sehr viele öffentlich-rechtliche Normen wenden sich an Privatrechtssubjekte (Wehrgesetz, Steuergesetze).

115) Ueber den Begriff des Wirtschaftsrechts: Klausing, S. 1 ff.; Callmann, S. 278; Böhm, S. 102.

116) Womit nicht gesagt sein soll, daß jedes Zwangskartell auch staatliche Aufgaben wahrnimmt. Die Stützungskartelle dienen als Kinder der Not überwiegend dem Interesse der betroffenen Unternehmer.

117) Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 3.

II. Teil:

Aufkommen der Zwangskartelle in Deutschland und die Stellung des Staates zu den freiwilligen Kartellen bis zu diesem Zeitpunkt.

a) Seit wann gibt es Zwangskartelle in Deutschland?

A. Die mittelalterlichen Zünfte.

Die Entstehung der Zwangskartelle in Deutschland wird bis in das Mittelalter zurückverlegt. Die mittelalterlichen Zünfte, insbesondere seit Einführung des Zunftzwanges[1]) etwa um 1200, betrachtet man als die ersten Zwangskartelle[2]). Dieser Ansicht kann nicht zugestimmt werden.

Die Zünfte waren zwar Zwangsverbände mit eigener Verwaltung; sie besaßen auch einen Einfluß kartellähnlicher Art auf den Markt (Beschaffung des Rohstoffs, Umfang der Produktion, Reklame, Preistaxe)[3]).

Die Zunftbewegung darf jedoch nicht nur wirtschaftlich, sondern muß soziologisch betrachtet werden[4]). Man hat davon auszugehen, daß die Zünfte Genossenschaften waren (sozialer, wirtschaftlicher und polischer Schutzverband)[5]). Die Zunft bedeutete ursprünglich in erster Linie eine „Lebensgemeinschaft, die ideell in dem Kult eines gemeinsamen Heiligen gipfelte". Sie war nicht auf bestimmte Zeit eingegangen, sondern „in Bund auf Leben und Sterben"[6]). Das wirtschaftliche Moment spielte in diesem Zusammenhang eine nachgeordnete Rolle. Die kartellartigen Funktionen bildeten nur den Ausfluß einer aus anderen Gesichtspunkten schon bestehenden Gemeinschaft. Daher bezeichnet Gierke[7]) die Zunft als eine „politische und militärische, eine religiöse und gesellige, eine sittliche Einheit" und erwähnt erst am Schluß „die wirtschaftliche und Vermögenseinheit; das alle diese verschiedenen Seiten

---

[1]) Recht zum ausschließlichen Gewerbebetrieb für die Zünfte.
[2]) Passow, S. 45 mit Schrifttum.
[3]) Otto Gierke, S. 391 ff.
[4]) Klug, S. 59.
[5]) Siehe oben S. 16.
[6]) Lamprecht, Bd. 4, S. 189.
[7]) Otto Gierke, S. 396.

vermittelnde und durchdringende Band lag darin, daß sie eine Friedens- und Rechtseinheit, eine Rechtsgenossenschaft war".

Keinesfalls besteht ein historischer Zusammenhang zwischen den mittelalterlichen Zünften und den modernen Zwangskartellen. Von einer Entwicklung des Rechts von jenen zu diesen kann daher keine Rede sein.

B. Die Zwangsgenossenschaften.

Auch die Zwangsgenossenschaften[8]) (z. B. Wassergenossenschaften[9]), Deichverbände[10]), Fischerei-[11]), Jagdgenossenschaften[12])) können nicht als Zwangskartelle bezeichnet werden. Sie sind zwar auch Zwangsverbände mit eigener Verwaltung und dienen teilweise der Erwerbswirtschaft ihrer Mitglieder.

Ihr Zweck ist aber kein kartellmäßiger (Regelung von Wettbewerbsbeziehungen), sondern geht ihrem Charakter als Genossenschaft entsprechend auf die gemeinsame Wahrnehmung von gemeinschaftlichen Interessen[13]). Auch bei den Zwangsgenossenschaften ist das soziologische Moment zu beachten. Soweit sie wirtschaftliche Zwecke verfolgen, leisten sie den Genossen nur Hilfsstellung[14]).

C. Die Zwangsinnungen.

Ebenfalls keine Zwangskartelle waren die (fakultativen) Zwangsinnungen nach § 100 GewO. Kartellartige Maßnahmen verbot ihnen § 100 q GewO.: „Die Innung darf ihre Mitglieder in der Festsetzung der Preise ihrer Waren oder Leistungen oder in der Annahme von Kunden nicht beschränken. Entgegenstehende Beschlüsse sind ungültig". Die Innung war demnach eine Vereinigung von Gewerbetreibenden ohne Marktregulierungsfunktion.

Der umstrittene § 100 q GewO. wurde zwar in der Weise umgangen, daß die Innungen trotzdem Preise festsetzten und ein Unterbieten als Verstoß gegen die Standesehre ahndeten. Handhabe hierzu bot ihnen § 81a Ziff. 1 GewO., der die „Pflege des Gemeinschaftsgeistes sowie

---

[8]) Jellinek, S. 185 ff.
[9]) Preußisches Wassergesetz vom 7. April 1913, GS. S. 53 §§ 207, 238 ff.
[10]) Ebenda §§ 294 ff.
[11]) Preußisches Fischereigesetz vom 11. Mai 1916, GS. S. 55, §§ 36, 65 ff.
[12]) Preußische Jagdordnung vom 15. Juli 1907, GS. S. 207, § 16; Reichsjagdges. vom 4. Juli 1934, RGBl. I S. 549, § 10.
[13]) Jahrbuch der Entscheidungen des Kammergerichts Bd. 64, S. 166 für die Wassergenossenschaften.
[14]) Siehe oben S. 16. Gieseke, S. 44) stellt der wirtschaftlichen Bedeutung der kleinen Zwangsgenossenschaften die der Zwangskartelle, die ein ganzes Wirtschaftsgebiet umfassen, gegenüber und warnt vor Analogieschlüssen.

Aufrechterhaltung und Stärkung der Standesehre unter den Mitgliedern" den Innungen zur Pflicht macht, in Verbindung mit § 92c GewO., der den „Vorstand berechtigt, über Innungsmitglieder bei Verstößen gegen statutarische Vorschriften Ordnungsstrafen zu verhängen".

Derartige Vereinbarungen über Preisfestsetzungen überschritten den Rahmen einer Zwangsinnung. Die Innungsmitglieder bildeten tatsächlich insoweit ein besonderes freies Kartell[15]). Die Durchführung der Vereinbarungen dieses freien Kartells mit Hilfe der Innungsorganisation, also mit staatlichem Zwang, bedeutet einen Mißbrauch der Staatsgewalt. Die staatlichen Machtmittel durften nicht innungsfremden Zwecken dienstbar gemacht werden. Soweit dies — oft unter stillschweigender staatlicher Duldung — doch geschah, wurden die Innungen deshalb nicht zu Zwangskartellen, weil bei der Durchführung des staatlichen Zwangs jede staatliche Initiative fehlte, wie dies für das Vorliegen eines Zwangskartells wesentlich ist. Derartige, die Staatsgewalt mißbrauchende, Organe der Zwangsinnung können dem Staatswillen nicht gleichgesetzt werden.

Die Zwangsinnungen wurden durch die „Erste Verordnung über den vorläufigen Aufbau des deutschen Handwerks vom 15. Juni 1934"[16]) beseitigt. § 96 hebt §§ 100—100u GewO. auf[17]). Die Innungsaufgaben der neuen Pflichtinnungen sind in § 43 geregelt. Kartellartige Maßnahmen befinden sich hierunter nicht. Die Regelung im § 43 ist abschließend gedacht; andere als die ihr nach dieser Vorschrift zustehenden Aufgaben darf die Innung nicht übernehmen und ihre Mittel nur für die Erfüllung dieser Aufgaben verwenden (§ 48). Damit ist den neuen Pflichtinnungen die Durchführung kartellartiger Maßnahmen unmöglich gemacht.

D. Aufkommen der Zwangskartelle zu Beginn des 20. Jahrhunderts.

Wenn auch Zünfte, Zwangsgenossenschaften und Innungen nicht als Zwangskartelle bezeichnet werden können, zeigen sie doch, daß der Sinn für Gemeinschaft dem deutschen Unternehmer seit alters her innewohnt, und lassen es verstehen, daß Deutschland das klassische Land für die Kartellbildung im allgemeinen und die Zwangskartellentwicklung im besonderen wurde[18]).

Erst seit Beginn des 20. Jahrhunderts kann man von Zwangskartellen in Deutschland sprechen. Der Gedanke wurde schon 1883 von

---

[15]) Isay-Tschierschky, S. 397; Callmann, S. 115; Passow, S. 126.
[16]) RGBl. I S. 493.
[17]) Müllensiefen-Dörinkel, S. 307.
[18]) Callmann, S. 98.

Kleinwächter[19]) vertreten. Kleinwächter forderte als erster eine planmäßige Regulierung des Wirtschaftslebens durch den Staat mit Hilfe von Zwangskartellen, (also Bildung von Planungszwangskartellen). Seine Anregungen fanden jedoch keinen Anklang.

Unabhängig davon und zu anderen Zwecken schuf das Kaligesetz von 1910 die Grundlagen für das erste deutsche Zwangskartell. Um zu erkennen, warum die Zwangskartelle gerade zu Beginn des 20. Jahrhunderts aufgekommen sind, soll die Stellung des Staates zu den freiwilligen Kartellen untersucht werden.

b) Stellung des Staates zu den freiwilligen Kartellen.

A. Entstehung der freiwilligen Kartelle in Deutschland.

Freie Kartelle hat es in Deutschland schon im Mittelalter gegeben[20]). Hierauf ist nicht einzugehen; durch den Liberalismus des 19. Jahrhunderts wurden auch auf dem Gebiet der Wirtschaft alle derartigen Bindungen aufgelöst. Erst in den Jahren 1870—1880 setzte die moderne Kartellbildung ein[21]).

Die Ursachen zu dem Wiedererstehen der Kartelle liegen in einer Verschärfung des Konkurrenzkampfes und in einem immer ungünstigeren Verhältnis zwischen stehendem und umlaufendem Kapital[22]). Die teueren Maschinenanlagen in den großen Fabriken, namentlich in der Schwerindustrie, verlangten eine gleichmäßige und ausreichende Ausnutzung.

In dieser Lage griff die Wirtschaft zu dem „zweifellos vielfach erfolgreichen Experiment einer durchaus individualistisch-privatwirtschaftlichen Marktschutzregelung durch Verwertung des Gedankens korporativer Selbsthilfe“[23]). Die freien Kartelle bedeuten eine Selbstbindung der Wirtschaft. Hierin läge eine unmittelbare Vorstufe der Bindung der Wirtschaft durch den Staat, wenn die Zielsetzung bei den Zwangskartellen dieselbe wie bei den freiwilligen Bindungen wäre. Dies ist aber nicht der Fall[24]). Die freien Kartelle sind eine Selbsthilfeorganisation[25]) der Privatwirtschaft, die Zwangskartelle verfolgen gesamtwirtschaftliche Zwecke.

---

19) Kleinwächter, Die Kartelle, Innsbruck 1883.
20) Callmann, S. 55 ff.
21) Lehnich, S. 87; Liefmann, S. 24.
22) Liefmann, S. 25 ff.
23) Tschierschky, KartR. 1935, S. 333.
24) Siehe oben S. 27.
25) Kartelle sind „Kinder der Not“.

B. Stellung des Staates zu den freiwilligen Kartellen.

Die Stellung des Staates zu den freien Kartellen wurde vom Mißtrauen beherrscht, zum mindesten war sie abwartend[26]). Man wußte nicht recht, wie die neue Erscheinung zu behandeln war. Die Kartelle widersprachen dem liberalen Denken vom freien Spiel der Kräfte, sie bedeuteten eine Gefährdung des freien Marktes und eine Beeinträchtigung der Gewerbe- und Konkurrenzfreiheit. Andererseits hätte ein staatliches Verbot den Grundsatz der Vertragsfreiheit verletzt[27]). Die Rechtsprechung erkannte zwar die Kartelle für zulässig an, was zu ihrer Duldung führte[28]); die genannten Bedenken blieben jedoch bestehen. Erst die KVO. von 1923 befaßte sich allgemein mit den Kartellen und gab ihnen die gesetzliche Anerkennung.

Wie erklärt es sich, daß der Staat trotzdem Zwangskartelle ins Leben rief und sie für seine Zwecke benutzte? Diese Frage zwingt dazu, die Entwicklung des deutschen Zwangskartellrechts nicht nur rechtsdogmatisch, sondern auch rechtspolitisch zu untersuchen. Die Entwicklung des Zwangskartellrechts läßt sich nur verstehen, wenn man die rechtspolitischen Beweggründe kennt, warum der Staat in bestimmten Fällen Zwangskartelle geschaffen hat.

---

[26]) Gotheim, Grundriß der Sozialökonomik, Tübingen 1923, Bd. 6. Callmann, S. 242.

[27]) Geiler, HGB. S. 402; Strauß-Wolff, S. 618.
Boehm, Kartelle und Koalitionsfreiheit, Berlin 1933, hat nachgewiesen, daß die Zulässigkeit der Kartelle nicht auch aus dem Gesichtspunkt der Koalitionsfreiheit gefolgert werden kann.

[28]) RGZ. 38, 155.
Geiler, HGB. S. 402; Lehnich, S. 88 ff.

III. Teil:
Entwicklung des deutschen Zwangskartellrechts.

Die Entwicklung des deutschen Zwangskartellrechts zerfällt zeitlich in drei Abschnitte. Bei der starken Abhängigkeit der Gestaltung des Zwangskartellrechts von politischen Erwägungen werden diese Abschnitte durch die politischen Ereignisse bedingt. Der erste Abschnitt beginnt mit dem 20. Jahrhundert und endet mit dem Weltkrieg (1910—1919), der zweite umfaßt die Zeit der Weimarer Republik (1919—1933), der dritte wird durch die nationalsozialistische Revolution eingeleitet und dauert noch an (ab 1933).

a) 1. Abschnitt 1910—1919.

A. Steuergesetze ab 1906.

Ansätze zu einer Zwangskartellierung liegen bereits in der Brausteuerreform, die im Jahre 1906 einsetzte[1]). Der Staat besteuerte neue Fabriken höher und führte eine zwangsweise Kontingentierung der Erzeugung durch, indem er die Steuersätze zwischen Grundkontingent und Ueberproduktion staffelte[2])[3]). Hierdurch wurden die Kartellierungsbestrebungen begünstigt (Aufkommen von Außenseitern war nicht so leicht zu befürchten, die Brauereien suchten durch gemeinsames Vorgehen die Steuer auf die Wirte abzuwälzen, kleine Brauereien traten ihre Erzeugungsanteile an die großen ab[4]); durch die steuerlichen Maßnahmen allein war aber die Brauindustrie noch nicht zwangskartelliert. Ein zwangsweiser Zusammenschluß der Unternehmer unmittelbar durch den Staat hat nicht stattgefunden[5]).

---

[1]) Tschierschky, S. 92.
[2]) Gesetz vom 3. Juni 1906, RGBl. S. 675; Gesetz vom 15. Juli 1909, RGBl. S. 773; Ges. v. 26. Juli 1918, RGBl. S. 863; Ges. v. 9. Juli 1923, RGBl. I S. 557.
[3]) Nach denselben Grundsätzen wurden besteuert, z. B.: Zündwaren, Gesetz vom 15. Juli 1909, RGBl. S. 814; Tabakwaren, Gesetz vom 12. Juni 1916, RGBl. S. 510; Gesetz vom 12. September 1919, RGBl. S. 1667.
[4]) Herzog, S. 154, 168.
[5]) Callmann, S. 113; Passow, S. 106.

B. Kaligesetz vom 25. Mai 1910.

I. Rechtspolitische Entstehungsgründe.

Wie schon erwähnt, wurde das erste Zwangskartell in Deutschland auf Grund des Reichskaligesetzes vom 25. Mai 1910 gebildet[6]). Welches waren die rechtspolitischen Gründe, die zur Entstehung dieses Gesetzes führten?

Die Kalivorkommen befanden sich vor dem Kriege hauptsächlich innerhalb der deutschen Reichsgrenzen[7]). Deutschland besaß ein Welthandelsmonopol für dieses Produkt. Der Gedanke einer Kartellierung der deutschen Kaliindustrie lag infolgedessen besonders nahe. Schon 1898 wurde das erste Vollsyndikat geschlossen. Der Staat Preußen benutzte seine privatwirtschaftliche Machtstellung, die er im Syndikat als Eigentümer zahlreicher Kaliwerke innehatte, um bei dem national wertvollen Produkt die gesamtwirtschaftlichen Interessen durchzusetzen. Insbesondere bedurften Preiserhöhungen für landwirtschaftliche Salze der Zustimmung des preußischen Handelsministers. Dieser besaß auch das sogenannte landwirtschaftliche Notrecht, d. h. das Recht zur Festsetzung von Notstandspreisen für örtliche landwirtschaftliche Notstandsgebiete[8]). Eine wenig glückliche Gesetzgebung (lex Camp 1905) förderte die Entstehung neuer Werke, statt sie zu verhindern. Ihre Zahl wuchs von 15 im Jahre 1898 auf 58 im Jahre 1909[9]). Preußens Einfluß sank in demselben Maße, wie die Spannung zwischen den neuen und den alten, traditionsbewußten Werken zunahm.

Am 30. Juni 1909 wurde der abgelaufene Syndikatsvertrag nicht erneuert. Noch in der Nacht vom 30. Juni auf den 1. Juli verkaufte Schmidtmann-Aschersleben nach unwidersprochen gebliebenen Gerüchten die gesamte Förderung seiner Werke nach USA. fast zum halben bisherigen Syndikatspreis auf Jahre hinaus. Es kam 1909 zu einem Rumpfsyndikat, das aber nicht mehr alle Kalierzeuger umfaßte. Die gesamtwirtschaftlichen Interessen wurden nicht ausreichend gewahrt. Preußen hatte das landwirtschaftliche Notrecht verloren; lediglich eine Erhöhung der Preise für landwirtschaftliche Salze durfte ohne seine Zustimmung nicht vorgenommen werden. Bei der ungeregelten Produktion bestand die Gefahr der Uebererzeugung durch Raubbau und des Preissturzes. Dies hätte sich in einer Verschleuderung an das Ausland, verbunden mit einer Steigerung der Inlandspreise, ausgewirkt. Helfen konnte nur das Reich, denn neben Preußen waren auch noch andere deutsche Bundesstaaten (z. B. Anhalt und Braunschweig) kalibeteiligt.

---

[6]) RGBl. 1910, S. 775.
[7]) Zschacke, S. 49 ff.
[8]) Diese Maßnahme diente dem Schutze der Landwirtschaft.
[9]) Paxmann, Die deutsche Kaliwirtschaft, Berlin 1929, S. 13.

II. Gesetzliche Regelung.

Das Reichskaligesetz vom 25. Mai 1910 legt Inlandshöchstpreise, die zugleich Auslandsmindestpreise sind, gesetzlich fest (§§ 20, 24). §§ 7 ff. bringen eine bis ins einzelne gehende Kontingentierung der Kaliwerke. Die Kontingentierung ist eine mittelbare und betrifft nicht die Erzeugung, sondern den Absatz. Die Gesammenge des jährlichen Kaliabsatzes wird durch die „Verteilungsstelle für die Kaliindustrie" im voraus bestimmt. Nach dem jährlichen Gesamtabsatz errechnet sich der Absatz des einzelnen Werkes nach Beteiligungsziffern, die in Tausendsteln des Gesamtabsatzes zunächst im Gesetz selbst und später durch die Verteilungsstelle festgelegt werden.

Die Verteilungsstelle besteht aus einem Vorsitzenden und sechs Beisitzern. Vorsitzender und zwei Beisitzer werden vom Reichskanzler mit Zustimmung des Bundesrats ernannt. Die übrigen Beisitzer wählen die Kaliwerkbesitzer (§ 30). Ueber der Verteilungsstelle steht die „Berufungskommission für die Kaliindutrie". Ihre fünf Mitglieder werden vom Reichskanzler unter Zustimmung des Bundesrats ernannt (§ 31). Verteilungsstelle und Berufungskommission sind Reichsbehörden, ihre Tätigkeit, öffentliche Verwaltung[10]).

Mit dieser Regelung schloß das Reichskaligesetz dem Wortlaut nach die Beteiligten weder durch staatlichen Zwang zu einem Kartell zusammen, noch enthielt es den Befehl zum Zusammenschluß. Es wird daher die Ansicht vertreten, daß es sich gar nicht um ein Zwangskartellgesetz handle[11]). Dieser Auffassung ist nicht beizupflichten.

Der Staat hatte mit dem Gesetz „eine dem Zwangskartell aequivalente Regelung"[12]) getroffen; er hatte nicht nur die Haupthindernisse für eine Kartellbildung hinweggeräumt (Festsetzung der Preise und Kontingente), sondern bereits ein „Gemeinschaftsverhältnis kraft Gesetzes"[13]) unter den Werksbesitzern geschaffen. Es blieb nach Erlaß des Gesetzes den Werksbesitzern vernünftigerweise nichts anderes übrig, als dieses Gemeinschaftsverhältnis auszubauen und den letzten kleinen Schritt zum Zusammenschluß selbst zu tun. Was nützte ihnen der beste Auftrag, wenn er über die Quote des einzelnen Werkes hinausging?[14]) Besonders zum Zusammenschluß drängte § 6 Reichskaligesetz, wonach die Bestimmungen für Kaliwerksbesitzer auch für Vereinigungen von solchen gelten und es den Vereinigungen überlassen bleibt, den Absatz unter sich

---

[10]) Zschacke, S. 69; Musold, S. 25.
[11]) Callmann, S. 114; Passow, S. 131.
[12]) Flechtheim, S. 134.
[13]) Nußbaum, S. 35.
[14]) Ueberschreiten der Quote war an sich zulässig, führte aber zu einer Abgabe an die Reichskasse.

zu verteilen[15]). Diese Bestimmung war von besonderer Bedeutung für das Auslandsgeschäft, da hier größere Aufträge in Frage standen, die nur eine Vereinigung von Werksbesitzern übernehmen konnte. Bereits am 7. Juni 1910 war der neue Syndikatsvertrag unter Einschluß von Schmidtmann und den übrigen Außenseitern des Rumpfsyndikats von 1909 abgeschlossen.

Zschacke[16]) bezeichnet das Syndikat in Anlehnung an Isay[17]) als „unechtes Zwangskartell". Die Unterscheidung zwischen echtem und unechtem Zwangskartell erscheint nicht glücklich. Eine Kartellbildung vollzieht sich entweder auf Grund unmittelbaren staatlichen Zwanges; dann liegt ein Zwangskartell schlechthin vor. Oder der unmittelbare staatliche Zwang fehlt; in diesem Fall sollte man von einem Zwangskartell überhaupt nicht sprechen, auch nicht von einem unechten.

Meines Erachtens bestehen keine Bedenken, das Kalikartell von 1910 zu den Zwangskartellen zu rechnen[18]). Es ist der Fall des „Zwangskartells auf Grund Parteieinigung". An die Stelle des staatlichen Befehls zum Zusammenschluß trat die durch das Gesetz geschaffene wirtschaftliche Zwangslage, die mit Notwendigkeit die Kaliwerksbesitzer zum Kartellabschluß zwang. Eine formal-juristische Betrachtungsweise mit allzu engem Anklammern an den Gesetzeswortlaut ist hier fehl am Platz. Erscheinungen des Wirtschaftslebens können nicht einseitig gesetzespositivistisch betrachtet, sondern müssen aus der wirtschaftlichen Gesamtsituation heraus vertanden werden. Bei der Neuartigkeit der Materie scheute sich der Reichstag, durch Gesetz die Kartellbildung anzubefehlen; es kam ein Kompromiß zustande, nach dem auf dem Umweg des wirtschaftlichen Druckes dasselbe Ergebnis erreicht wurde[19]). Das Kalikartell besaß wie die Zwangskartelle ein staatlich garantiertes Dasein. Zwar bestand die Möglichkeit eines Zwangsbeischlusses von Außenseitern nicht. Die vom Staat geschaffene wirtschaftliche Zwangslage genügte aber, um tatsächlich das Aufkommen von Außenseitern wie den Zerfall des Kartells zu verhindern.

---

[15]) Ausführungsbestimmungen vom 9. Juli 1910, RGBl. S. 925 zu § 7 Ziff. 3 Reichskaliges.

[16]) Zschacke, S. 72.

[17]) Isay, Studien, S. 37.

[18]) Strauß, KartR. 1933, S. 515; Lehnich, S. 37; Müllensiefen, S. 30; Heymann, S. 116; Tschierschky, S. 27; Tschierschky, KartR. 1935, S. 329; Hiller, S. 20.

[19]) Daß der Bundesrat die Kartellbildung wünschte, zeigt deutlich ein nicht angenommener Gesetzentwurf von 1910, der unmittelbar eine Kalivertriebsgemeinschaft mit Absatzmonopol, also ein Zwangssyndikat, schaffen wollte. Passow, S. 130.
Flechtheim, S. 133.

Die rechtliche Lage änderte sich durch das Reichskaligesetz nicht wesentlich. Der staatliche Einfluß wurde durch die Verteilungsstelle und die Berufungskommission wahrgenommen. Er beschränkte sich auf die Festsetzung der Gesamtfördermenge, der Preise und der Kontingente. In bestimmten Fällen, z. B. bei der Kontingentfestsetzung durch die Verteilungsstelle, hatten die Betroffenen ein Beschwerderecht (§§ 33, 34). Die Kaliwerksbesitzer waren außerdem der Verteilungsstelle und der Berufungskommission für Auskunftserteilung und Vorlage der Geschäftsbücher verpflichtet (§34). Während früher Preußen die gesamtwirtschaftlichen Interessen auf Grund seiner privatwirtschaftlichen Stellung innerhalb des Kartells wahrgenommen hatte, wurden jetzt staatliche Hoheitsrechte unmittelbar von außen ausgeübt.

Im übrigen regelte der Syndikatsvertrag die Rechtsverhältnisse des Kartells. Der Vertrag setzte dabei die bisherige wirtschaftliche und rechtliche Entwicklung fort[20]).

C. Kriegswirtschaft.

I. Kriegsgesellschaften, Kriegsstellen, Kriegsausschüsse, Abrechnungsstellen.

Der erste Abschnitt der Entwicklung des deutschen Zwangskartellrechts wird abgeschlossen durch die Kriegswirtschaft. Während des Weltkrieges erfolgten zahlreiche staatliche Eingriffe in die deutsche Wirtschaft. Zur Bildung von Zwangskartellen kam es jedoch nicht[21]). Die durch das staatliche Eingreifen entstandenen Organisationen waren grundsätzlich bürokratisch und zentralistisch zugeschnitten und durch den besonderen vorübergehenden Kriegszweck bedingt. Sie konnten ihre eigenen Angelegenheiten nicht selbständig ordnen (besaßen keine Eigenverwaltung), sondern der Staat betrachtete die Wirtschaft im allgemeinen nur als Objekt der behördlichen Verwaltung.

Keine Zwangskartelle sind daher die Kriegsgesellschaften[22]), Kriegsstellen[23]), Kriegsausschüsse[24]) und Abrechnungsstellen[25]).

---

[20]) Näheres bei Zschacke, S. 75 ff.

[21]) Abgesehen von dem Spirituszwangssyndikat 1918; siehe unten S. 45.

[22]) „Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen", in handelsrechtlicher Form zur Bewirtschaftung von Gütern, die für die Kriegführung von Bedeutung waren (Kammwoll A. G., Kriegsleder A. G., Kriegsschmieröl G. m. b. H.). Der überwiegende staatliche Einfluß war durch entsprechende staatliche Beteiligung oder einfach durch die Statuten gesichert. Ein Zwang zum Beitritt wurde dadurch ausgeübt, daß nur die beigetretenen Firmen bei Heeresaufträgen berücksichtigt wurden

[23]) Die Kriegsstellen zerfielen in eine Verwaltungs- und eine Geschäftsabteilung. Die Verwaltungsabteilung war Behörde; ihr lagen die öffentlich-rechtlichen Aufgaben der Kriegsstelle ob (Beschlag-

II. Staatlicher Eingriff im Kohlenbergbau.

Durch das Ermächtigungsgesetz vom 4. August 1914, RGBl. S. 327, § 3, war der Bundesrat ermächtigt worden, „während der Zeit des Krieges diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anzuordnen, welche sich zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen als notwendig erweisen".

Als 1915 das Rheinisch-Westfälische Kohlensyndikat zu zerfallen drohte, erging auf Grund dieses Gesetzes die Bundesratsverordnung vom 12. Juli 1915/30. August 1915, RGBl. S. 427,537, um die zu befürchtenden Schwierigkeiten in der Kohlenversorgung zu vermeiden. Der Reichskanzler wurde durch Artikel I ermächtigt, die Besitzer von Steinkohlen- und Braunkohlenbergwerken auch ohne ihre Zustimmung zu Gesellschaften zu vereinigen. Die rechtliche Ausgestaltung der Gesellschaften enthielt Artikel II. Einzelheiten waren einer vom Reichskanzler zu erlassenden Satzung vorbehalten. Die Bundesratsverordnung hätte zur Bildung von Zwangskartellen geführt, wenn sie zur Anwendung gekommen wäre. Es trat jedoch der im Artikel III vorgesehene Fall ein, daß die Besitzer von mehr als 97% der Gesamtförderung sich innerhalb einer bestimmten Frist (15. Sept. 1915) freiwillig zusammenschlossen und der Reichskanzler die öffentlichen Interessen für gewahrt erachtete. Die Verordnung blieb ein „Schwert in der Scheide"[26]). Im letzten Augenblick, am 14. September 1915, wurde der alte Syndikatsvertrag verlängert.

Der Syndikatsvertrag schuf ein freies Kartell[27]). Sein Inhalt konnte beliebig sein, wenn er nur die öffentlichen Interessen wahrte. Eine Anwendung staatlichen Zwangs war nicht erfolgt. Die Bundesratsverordnung stellte ein staatliches Eingreifen nur erst in Aussicht; sie begründete keine Pflicht zum Zusammenschluß. Der Unterschied zum Kaligesetz von 1910 besteht darin, daß dort die Kaliwerksbesitzer vor einen vollendeten Rechtszustand gestellt wurden, der zum Zusammen-

---

nahme). Die Geschäftsabteilung erledigte die kaufmännischen Aufgaben. Sie hatte die Form einer Kriegsgesellschaft (z. B. hieß die Geschäftsabteilung der Reichsgetreidestelle Kriegswirtschafts-A. G., später Kriegsgetreide-G. m. b. H.)

24) Lose organisierte Sachverständigenkollegien. Sie unterstanden dem Kriegsministerium (Kriegsausschuß der deutschen Baumwollindustrie).

25) Zusammenschluß einer Großbank, des Kriegsministeriums und der betreffenden Industrie. Die Rohstoffe wurden von der Großbank übernommen und auf dem Verrechnungswege ohne finanzielle Beteiligung des Reichs und unter Ausschaltung des Gewinnstrebens der Industrie dem Reichskriegsministerium zur Verfügung gestellt. (z. B. Jute-, Kautschuk-Abrechnungsstelle).

26) Flechtheim, S. 224.

27) So auch die Regierungsauffassung, Reichstagsdrucksache, 13. Periode 2. Session, Nr. 107, S. 61. Passow, S. 107, 132; Thoenes, S. 6; Heymann, S. 167; Wauer, S. 9.

schluß zwang, während es hier den Kohlenbergwerksbesitzern überlassen blieb, ob sie sich der staatlichen Drohung beugen oder es auf eine Anwendung der Verordnung ankommen lassen wollten.

III. Staatlicher Eingriff in der Schuh- und Seifenindustrie.

Im Schrifttum wird die Auffassung vertreten, die im Jahre 1917 gebildeten Zwangsorganisationen in der Schuh- und Seifenindustrie seien Zwangskartelle gewesen[28]). Diese Ansicht verkennt das Wesen der Zwangskartelle als gesellschaftlicher Vereinigung.

Durch die „Bekanntmachung über die Errichtung von Herstellungs- und Vertriebsgesellschaften in der Schuhindustrie vom 17. März 1917, in der Seifenindustrie vom 9. Juni 1917", RGBl. S. 236,485, und die „Bekanntmachung über Schuhhandelsgesellschaften vom 26. Juli 1917", RGBl. S. 666, wurde der Reichskanzler ermächtigt, die betreffenden Unternehmen auch gegen ihren Willen zu vereinigen.

Die Herstellungs- und Vertriebsgesellschaften bestanden aus einer Gesellschafterversammlung und dem Vortand („Verteilungsausschuß"). Die Gesellschafterversammlung hatte lediglich das Recht, Vorschläge für die Besetzung des Vorstandes zu machen. Die Ernennung und Abberufung des Vorstandes erfolgte durch den „Ueberwachungsausschuß"[29]). Dem Ueberwachungsausschuß lagen äußerst weitgehende Befugnisse ob. Er erteilt den Gesellschaften und ihren Mitgliedern Anweisung über Art, Ort und Umfang der Erzeugung, über den Absatz und über die Verkaufspreise. Er verteilt die Rohstoffe und vermittelt die Verteilung der Aufträge der Heeresverwaltungen und der Marineverwaltung. Er überwacht die Tätigkeit der Gesellschaften. Andere Befugnisse des Ueberwachungsausschusses waren: Auskunftspflicht der Gesellschaften; Pflicht der Gesellschaften, ihre Bestände an Rohstoffen, Halberzeugnissen und Fertigerzeugnissen sowie ihre Fabrikationsmittel auf Verlangen des Ueberwachungsausschusses einer Gesellschaft gegen eine angemessene Vergütung zu Eigentum oder zur Benutzung zu überlassen[30]). Der Ueberwachungsausschuß hatte tatsächlich die Macht in Händen. Er beherrschte die Herstellungs- und Vertriebsgesellschaften. Der Vorstand hatte nur seine Anordnungen auszuführen.

Wer berief den Ueberwachungsausschuß? Nicht die beteiligte Industrie, sondern der Reichskanzler. Der Reichskanzler konnte auch jeden

---

[28]) Isay, Studien, S. 47; Tschierschky, S. 93; Flechtheim, S. 224; Nußbaum, S. 35; Glum, S. 81.

[29]) In der Seifenindustrie gab es nur eine Seifenherstellungs- und Vertriebsgesellschaft; der Ueberwachungssausschuß bildete zugleich den Vorstand.

[30]) Vgl. z. B. VO. vom 17. März 1917 und Satzung im RA. vom 19. März 1917, Nr. 68.

Beschluß des Ueberwachungsausschusses beanstanden, worauf dessen Ausführung zu unterbleiben hatte[31]).

In Anbetracht der starken Abhängigkeit der Ueberwachungsausschüsse vom Reichskanzler und ihrer ausgebauten Machtstellung gegenüber der Industrie ergibt sich das Bild einer unmittelbar staatlichen Regelung dieser Wirtschaftszweige, die für eine selbstverantwortliche eigene Betätigung der Beteiligten keinen Raum mehr ließ[32]). Immerhin standen die Herstellungs- und Vertriebsgesellschaften nahe dem Rande der Gebilde, die man noch als Zwangskartelle ansehen kann.

IV. Staatlicher Zwangseingriff in der Binnenschiffahrt und Brauwirtschaft.

Keine Zwangskartelle wurden durch die „Bekanntmachung über die Errichtung von Betriebsverbänden in der Binnenschiffahrt vom 18. August 1917", RGBl. S. 720, und die „Bekanntmachung über die Zusammenlegung von Brauereibetrieben vom 2. November 1917", RGBl. S. 993, geschaffen. Die Binnenschiffahrtsverbände sollten lediglich die Tätigkeit der Schiffahrtsabteilung beim Chef des Feldeisenbahnwesens erleichtern, durch die Brauereiverordnung sollte die Zusammenlegung und die Entschädigung stillgelegter Betriebe gefördert werden. Der Zweck der Zusammenschlüsse war also kein kartellmäßiger. Zusammenschlüsse sind übrigens in keinem Fall erfolgt[33]).

V. Staatlicher Eingriff in der Kartoffeltrocknerei und Branntweinbrennerei.

Durch die „Bekanntmachung, betreffend Regelung des Absatzes von Erzeugnissen der Kartoffeltrocknerei, vom 5. November 1914", RGBl. S. 471, wurde der Trockenkartoffel-Verwertungs-G.m.b.H. in Berlin das ausschließliche Recht des Absatzes von Erzeugnissen der Kartoffeltrocknerei übertragen. Aehnlich mußte nach der „Bekanntmachung über Regelung des Verkehrs mit Branntwein vom 15. April 1916", RGBl. S. 279, jeder Branntweinhersteller (Brenner) den hergestellten Branntwein an die Spirituszentrale G.m.b.H. liefern, die ebenfalls das ausschließliche Absatzrecht hatte. Jeder Trockner und jeder Brenner war berechtigt, der Trockenkartoffel-Verwertungs-G.m.b.H. bezw. dem Verwertungsverbande deutscher Spiritusfabrikanten beizutreten. Eine Pflicht hierzu bestand jedoch nicht. Wer von dem Beitrittsrecht keinen Gebrauch machte, konnte sich gleichfalls der Monopolstelle zum Absatz bedienen; er unterlag hinsichtlich der Verwertung

---

[31]) Ebenda.
[32]) Ausführlich Passow, S. 138 ff.; Callmann, S. 115; Thoenes, S. 3.
[33]) Passow, S. 144 ff.; Callmann, S. 115.

seiner Erzeugung denselben Bedingungen wie die Betriebe, die sich angeschlossen hatten.

Die Kartoffeltrocknerei-Verordnung wurde durch die Verordnung vom 25. Februar 1915, RGBl. S. 118, dahingehend verschärft, daß jeder Trockner verpflichtet war, seine gesamten Erzeugnisse der Trockenkartoffel-Verwertungs-G.m.b.H. auf Anweisung zu liefern. Die Möglichkeit, der Trockenkartoffel-Verwertungs-G.m.b.H. nicht beizutreten, hielt die Verordnung jedoch ausdrücklich offen. Die Regelung wurde zugleich mit der Kartoffelwirtschaft durch die „Verordnung über Kartoffeln vom 24. August 1920", RGBl. S. 1609, aufgehoben.

Das Spiritussyndikat wurde in ein Zwangssyndikat umgewandelt, als durch die Bundesratsverordnung vom 10. Januar 1918, RGBl. S. 15, die Kartellverträge zwischen Spirituszentrale und Brennern zwangsweise verlängert wurden. Damit war an die Stelle privater Vereinbarung staatlicher Zwang getreten[34]) (Zwangskartell auf Grund staatlichen Machtspruchs). Das Spirituszwangssyndikat war jedoch nur eine Uebergangserscheinung. Bereits am 26. Juli 1918[35]) wurde es aus steuerlichen Gründen[36]) in ein Staatsmonopol überführt und damit der staatlichen Verwaltung unmittelbar eingegliedert[37]).

D. Zusammenfassung.

Im ersten Abschnitt der Entwicklung des deutschen Zwangskartellrechts erlangte nur das Kaligesetz von 1910 unmittelbare Bedeutung für das Zwangskartellrecht. Daß der Staat gerade im Kalibergbau zuerst zur Bildung von Zwangskartellen schritt, erklärt sich, abgesehen von der volkswirtschaftlichen Wichtigkeit des Kalis, in der starken eigenen Beteiligung der deutschen Bundesstaaten an den Kaligruben[38]). Das Kalizwangskartell war ein Stützungskartell. Der Staat wollte mit der Regelung nicht einen bestimmten Plan verwirklichen, sondern er griff erst ein, als das bisherige freie Kartell vom gesamtwirtschaftlichen Standpunkt aus nicht mehr genügte und insbesondere die eigenwirtschaftlichen Interessen der kalibeteiligten Bundesstaaten gefährdet waren.

Die Bedeutung des Kalizwangskartells für die Rechtsentwicklung liegt vor allem darin, daß es das erste war und damit einen Präzedenzfall schuf. Der Staat hatte sich wichtige Rechte vorbehalten (Festsetzung der Gesamtfördermenge, der Preise und Kontingente). Da aber

---

[34]) Passow, S. 134.
[35]) Branntweinmonopolgesetz, RGBl. 1918, S. 887, in Kraft seit 1. Oktober 1919 (VO. vom 6. April 1919, RGBl. S. 415).
[36]) Begründung zum Branntweinmonopolgesetz, Reichstagsdrucksachen, 13. Legislaturperiode, 2. Session, Bd. 324, Nr. 1460, S. 47.
[37]) Huber, Die Gestalt des deutschen Sozialismus, S. 81.
[38]) Siehe oben S. 38.

das Kaligesetz nur den einzelnen Bergwerksbesitzer kennt und die Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse unter ihnen dem Syndikatsvertrag vollkommen überlassen blieb, zeitigte die Regelung besondere Rechtsprobleme gegenüber den freien Kartellen nicht[39]).

Die Ansätze zur Zwangskartellbildung, die die Kriegswirtschaft brachte, waren für das Zwangskartellrecht insofern von Bedeutung, als sie die Unternehmer an Zusammenarbeit in organisierten Zwangsverbänden gewöhnten und die Grundlage schufen für die schnelle Entwicklung, die das Zwangskartellrecht sofort nach Kriegsende nahm.

b) 2. Abschnitt 1919–1933.

Der zweite Abschnitt der Entwicklung des deutschen Zwangskartellrechts zerfällt wieder in zwei Unterabschnitte: die Zeit der sogenannten Sozialisierung 1919—1923 und die späteren Jahre der Weimarer Republik 1923—1933.

A. Erster Unterabschnitt 1919—1923.

I. Der Sozialisierungsgedanke.

Die Sozialisierungsgedanken, die mit der Novemberrevolution von 1918 zum Durchbruch kamen, waren der Entwicklung des deutschen Zwangskartellrechts dadurch günstig, daß das zuständige Reichswirtschaftsamt nicht eine radikale Vollsozialisierung der deutschen Wirtschaft im Marx'schen Sinne[40]) anstrebte, sondern eine gemäßigte Anschauung vertrat. Die ausschlaggebenden Männer, der damalige Reichswirtschaftsminister Wissell und sein Unterstaatssekretär von Möllendorff führten die Gedanken Rathenau's weiter[41]).

---

[39]) Aus demselben Grunde fehlt eine besondere Staatsaufsicht über das Kalizwangskartell.
Zschacke, S. 70, 74.

[40]) Erfurter Programm der SPD. von 1891: „Nur die Umwandlung des kapitalistischen Privateigentums an Produktionsmitteln — Grund und Boden, Gruben und Bergwerke, Rohstoffe, Werkzeuge, Maschinen, Verkehrsmittel — in gesellschaftliches Eigentum und die Umwandlung der Warenproduktion in sozialistische, für und durch die Gesellschaft betriebene Produktion kann es bewirken, daß der Großbetrieb und die stets wachsende Ertragsfähigkeit der gesellschaftlichen Arbeit für die bisher ausgebeuteten Klassen aus einer Quelle des Elends und der Unterdrückung zu einer Quelle der höchsten Wohlfahrt und allseitiger, harmonischer Vervollkommnung werde."

[41]) von Möllendorff, Deutsche Gemeinwirtschaft, Berlin 1916; Glum, S. 91.

Rathenau[42]) dachte an die Stelle einer Vollsozialisierung die Gemeinwirtschaft zu setzen. Er ging davon aus, daß Wirtschaft nicht nur eine Privatsache, sondern Gemeinschaftssache sei. Der einzelne soll nicht mehr nur für sich wirtschaften, sondern sich als Glied eines einheitlichen Organismus fühlen und dessen Interesse im Auge haben. Die Leitung des wirtschaftlichen Organismus soll bei der Wirtschaft selbst liegen (wirtschaftliche Selbstverwaltung), sodaß Privatintiative und Einzelverantwortung möglichst erhalten bleiben.

Damit steht die Gemeinwirtschaft im Gegensatz sowohl zur freien ungezügelten Privatwirtschaft wie zur bürokratisch-zentralistisch organisierten Kriegswirtschaft. Gemeinwirtschaft bedeutet nicht ein grundsätzlich neues Wirtschaftssystem, sondern der Begriff enthält nur Richtlinien, nach denen der Neuaufbau der deutschen Wirtschaft in Organismen (wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörpern) im Rahmen der überkommenen kapitalistischen Wirtschaftsordnung sich vollziehen sollte. Mit Sozialisierung hat die Gemeinwirtschaft sehr wenig mehr zu tun. Wenn das Reichswirtschaftsministerium sie als „die von ihm verfochtene Art Sozialismus"[43]) bezeichnet, so wollte man damit nur verschleiern, daß im Grunde nicht sozialisiert wurde.

Ihre gesetzliche Formulierung fanden die neuen Gedanken im Sozialisierungsgesetz vom 23. März 1919, RGBl. S. 341, und später in der Reichsverfassung vom 11. August 1919, RGBl. S. 1383. Simons[44]) weist mit Recht darauf hin, daß der Ausdruck „Gemeinwirtschaft" in diesen Gesetzen nichtssagend ist, da man ihn in Wendungen wie „gemeinwirtschaftliche Regelung" (Sozialisierungsges. § 2 Ziff. 2), „gemeinschaftliche Grundsätze" (RV. Art. 156 Abs. 2 a. E.) in jedem Fall durch „volkswirtschaftlich" ersetzen kann. An anderen Stellen wird allerdings mit „Gemeinwirtschaft" tatsächlich ein neues kollektivistisches Wirtschaftssystem gemeint (z. B. „Ueberführung in Gemeinwirtschaft", Sozialisierungsgesetz, § 2 Ziff. 1, „zum Zwecke der Gemeinwirtschaft" RV. Art. 156 Abs. 2). Hier handelt es sich jedoch um Ausnahmefälle mit bestimmten engen Voraussetzungen (z. B. dringendes Bedürfnis in RV. Art. 156 Abs. 2), es sind „kollektivistische Einsprengungen in das im übrigen fortbestehende privatkapitalistische System"[45]). Ein fester Begriff der Gemeinwirtschaft liegt den gesetzlichen Bestimmungen nicht zugrunde.

---

[42]) Rathenau, Die neue Wirtschaft, Berlin 1918.
[43]) Wissell-von Möllendorff, Denkschrift des Reichswirtschaftsministeriums vom 7. Mai 1919, Sammlung „Deutsche Gemeinwirtschaft", Heft 9, Jena 1919.
[44]) Simons, S. 9.
[45]) Simons, S. 9.

Wie dachte sich die Reichsregierung die praktische Verwirklichung der gemeinwirtschaftlichen Grundsätze? Interessant sind in diesem Zusammenhang die Ausführungen des Reichswirtschaftsministers Wissell vom 7. März 1919[46]) anläßlich der Beratung des Sozialisierungsgesetzes: „Was bedeutet nun deutsche Gemeinwirtschaft? Sie bedeutet die organische Eingliederung und Einordnung der einzelnen wirtschaftlichen Unternehmungen in die Gesamtheit des Reichs, die Unterordnung der privatwirtschaftlichen Interessen unter die Interessen der Gesamtheit . . . Anknüpfung an historisch Gewordenes, an die äußere Methode der Vereinigung, wie sie die kapitalistische Wirtschaft in Kartellen und Syndikaten ausgebildet hat, erscheint uns geboten[47]). Aber der Geist, der in solchen Organisationen herrscht, muß aus der Sphäre rein privatwirtschaftlicher Betrachtung zur Verantwortlichkeit gegenüber dem Volksganzen, zur gemeinwirtschaftlichen Idee emporgehoben werden . . . Gemeinwirtschaft bedeutet nicht Staatswirtschaft, sondern Selbstverwaltung. Der Staat ist kein geeigneter Träger der Wirtschaft; er soll und kann die oberste Aufsicht führen".

Es sollte also mit der durch den Krieg geschwächten deutschen Wirtschaft nicht experimentiert werden, sondern der Staat wollte sich für den Neuaufbau der von der Privatwirtschaft entwickelten Vereinigungsformen bedienen[48]). Die gedanklichen Voraussetzungen für eine Durchorganisierung der deutschen Wirtschaft mit Planungszwangskartellen waren gegeben. Der Anfang wurde bei dem für den wirtschaftlichen Neuaufbau besonders wichtigen Kohlenbergbau gemacht[49]).

II. Zwangskartellgesetze.

1. Regelung der Kohlenwirtschaft.

Am gleichen Tage wie das Sozialisierungsgesetz erging das „Gesetz über die Regelung der Kohlenwirtschaft" (KoWG. vom 23. März 1919, RGBl. S. 342). Dieses Gesetz, ergänzt durch die Ausführungsbestimmungen vom 21. August 1919, RGBl. S. 1449, „sozialisierte" die Kohlenwirtschaft durch Schaffung von Zwangskartellen.

Der äußere Aufbau ist der folgende. Das Deutsche Reich wird in 11 Bergbaubezirke eingeteilt (§ 3 AB.), die sämtliche Kohlenbergwerke umfassen (§ 4 AB.). Die Besitzer der Kohlenbergwerke jedes Bezirks haben sich zu einem Kohlensyndikat zusammenzuschließen. Ge-

---

[46]) Verhandlungen der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung, Bd. 326, S. 544.
[47]) Derselbe Gedanke in: von Möllendorff, Deutsche Gemeinwirtschaft, Berlin 1916, S. 13,27.
[48]) Simons, S. 95.
[49]) Thoenes, S. 54.

schieht der Zusammenschluß nicht innerhalb einer Frist (bis 20. September 1919), führt ihn der Reichswirtschaftsminister durch „Verordnung“[50]) herbei (§ 5 AB.). Neu entstehende Werke haben dem Kohlensyndikat ihres Bezirkes beizutreten (§ 6 AB.). Das Syndikat muß eine juristische Person oder eine Doppelgesellschaft sein[51]) (§ 8 AB.). Aehnlich den Bergwerksbesitzern haben sich die Besitzer von Gasanstalten zum Gaskokssyndikat zusammenzuschließen (§ 18 AB.). Die Kohlensyndikate, das Gaskokssyndikat und diejenigen deutschen Länder, die als Besitzer von Kohlenbergwerken mehreren Kohlensyndikaten angehören, haben sich zum Reichskohlenverband zusammenzuschließen. Der Zusammenschluß kann ebenfalls durch „Verordnung“ des Reichswirtschaftsministers erfolgen (§ 20 AB.). Der Reichskohlenverband muß auch juristische Person oder Doppelgesellschaft sein (§ 21 AB.). Ueber den Syndikaten und dem Reichskohlenverband steht der Reichskohlenrat. Seine Mitgliederzahl beträgt 60 (§ 24 AB.); sie setzt sich zusammen aus Vertretern aller an der Kohlenwirtschaft beteiligten Kreise (§ 25 AB.); die Mitglieder werden teils ernannt, teils gewählt (§ 60 AB.). Die Oberaufsicht über die Brennstoffwirtschaft führt der Reichswirtschaftsminister (§ 109 AB.).

Die Kohlensyndikate und das Gaskokssyndikat sind „Zwangskartelle auf Grund Parteieinigung“. Ein Zwangskartell ist auch der Reichskohlenverband, der sich aus den Syndikaten zusammensetzt. Die Bergwerksbesitzer, deren Zusammenschluß die Einzelsyndikate bildet, sind gleichzeitig im Reichskohlenverband zusammengeschlossen, da der Reichskohlenverband nichts anderes als eine Zusammenfassung der verschiedenen Einzelsyndikate ist, ein „Verband von Unternehmerverbänden“[52]), „gewissermaßen ein Generalsyndikat“[53]), ein „Syndikat der Syndikate“[54]); doch besteht keine unmittelbare Mitgliedschaft der Bergwerksbesitzer im Reichskohlenverband. Den Syndikaten und dem Reichskohlenverband liegt die „Regelung von Förderung, Selbstverbrauch und Absatz“ der Kohle ob (§ 2 Kohlenwirtschaftsgesetz), also eine durchaus kartellartige Aufgabe.

---

50) Siehe unten S. 56.

51) Bei der Doppelgesellschaft besteht das „wirtschaftlich einheitliche Kartell aus zwei Gesellschaften, die in sich verbunden dem Kartellzweck dienstbar gemacht sind“, Callmann, S. 124. Die Kartellmitglieder schließen eine (nicht rechtsfähige) BGB.-Gesellschaft; außerdem gründen sie eine Gesellschaft mit Rechtspersönlichkeit (G. m. b. H., A. G.), die als „juristischer Direktor“ die BGB.-Gesellschaft nach außen vertritt und die Geschäfte führt.

52) Thoenes, S. 59.

53) Glum, S. 95.

54) Gieseke, S. 34.

Die Bergwerksbesitzer können ihre gemeinsamen privatwirtschaftlichen Interessen am Kohlenbergbau im Rahmen der Befugnisse der Syndikate und des Reichskohlenverbandes Geltung verschaffen; der staatlichen Einflußnahme dient der Reichskohlenrat und die Aufsicht des Reichswirtschaftsministers.

Die Befugnisse der Syndikate sind in erster Linie kaufmännischer Art. Sie regeln die Förderung, den Selbstverbrauch und den Absatz ihrer Mitglieder (§§ 69, 70, 71 AB.). Sie veräußern die ihnen von ihren Mitgliedern zur Verfügung zu stellenden Brennstoffe im eigenen Namen für Rechnung der Mitglieder (§ 72 AB.). Sie setzen die allgemeinen Lieferungsbedingungen — vorbehaltlich der Genehmigung des Reichskohlenverbandes — fest (§ 73 AB.). Sie wirken bei der Preisbildung mit, indem sie dem Reichskohlenverband Vorschläge machen (§ 74 AB.). Sie besitzen ein Auskunftsrecht gegenüber ihren Mitgliedern (§ 75 AB.).

Die Befugnisse des Reichskohlenverbandes zielen auf eine einheitliche Wirtschaftsführung der Syndikate ab. Der Reichskohlenverband stellt Grundsätze auf für die Bestimmung der Selbstverbrauchsrechte der Syndikatsmitglieder (§ 58 AB.). Er kann den Absatz der einzelnen Syndikate nach Gebiet und Menge begrenzen (§ 59 AB.). Er genehmigt die allgemeinen Lieferungsbedingungen der Syndikate (§ 60 AB.). Er bestimmt und veröffentlicht die Brennstoffverkaufspreise unter Berücksichtigung der Vorschläge der Syndikate (§ 61 AB.). Er ist befugt, die Geschäftsbücher seiner Mitglieder einzusehen, und besitzt ein Auskunftsrecht gegenüber seinen Mitgliedern (§ 66 AB.). Das Stimmrecht der Bergwerksbesitzer in den Syndikaten und dem Reichskohlenverband richtet sich nach den Anteilen am Absatz (§§ 14,23 AB.).

Die Rechte der Bergwerksbesitzer werden durch die Tatsache, daß die Zwangskartelle in den gemeinwirtschaftlichen Aufbau der Kohlenwirtschaft eingefügt sind, einerseits beschränkt, andererseits erweitert.

Eine Beschränkung liegt in der oft gebotenen Rücksichtnahme auf das Gemeinwohl. So hat der Reichskohlenverband bei der Festsetzung der Brennstoffverkaufspreise die Interessen der Verbraucher zu berücksichtigen (§ 61 AB.), und auch die Syndikate sind durch „volkswirtschaftliche“ und „gemeinwirtschaftliche“ Gesichtspunkte (§§ 70,72 AB.) in ihrer Tätigkeit gebunden. Hierher gehört auch, daß dem Vorstand und dem Aufsichtsrat der Syndikate und des Reichskohlenverbandes Arbeitervertreter angehören müssen, dem Aufsichtsrat des Reichskohlenverbandes außerdem Vertreter der Angestellten und Verbraucher (§§ 10, 11, 21, 22 AB.).

Eine Erweiterung bedeutet die Uebertragung hoheitlicher Befugnisse. Das vornehmste Hoheitsrecht ist die Ausübung des Verkaufsmonopols, das den Syndikaten zusteht (§§ 72,118 AB.). Reichskohlen-

verband und Syndikate überwachen die Durchführung der Richtlinien, die der Reichskohlenrat für die Kohlenwirtschaft erläßt (§§ 57,69 AB.). Der Reichskohlenverband trifft Ausführungsbestimmungen hierzu. Da die Richtlinien des Reichskohlenrats sich allgemein auf die Kohlenwirtschaft beziehen, beschränken sich die Ausführungsbestimmungen und das Ueberwachungsrecht ebenfalls nicht auf den Kreis der Syndikatsmitglieder. In gleicher Weise besitzen die allgemeinen Lieferungsbedingungen der Syndikate Allgemeinverbindlichkeit für alle an der Kohlenwirtschaft Beteiligten. Jeder, der diesen Anordnungen zuwiderhandelt, wird mit Kriminalstrafe belegt (§§ 118, 119 AB.)[55]). Behörden und Selbstverwaltungskörper sind den Organisationen der Kohlenwirtschaft bei Durchsetzung ihres Auskunftsrechts zur Amtshilfe verpflichtet (§§ 52, 66, 75 AB.)[56]). Ein weiteres Hoheitsrecht für die Syndikate liegt darin, daß sie Außenseitern den Absatz gestatten können (§§ 127, 118 AB.). Schließlich besitzt der Reichskohlenverband eine Rechtsprechungsbefugnis unter Ausschluß des ordentlichen Rechtsweges, und zwar ebenfalls nicht nur gegenüber Syndikatsmitgliedern (§§ 78 ff. AB.)[57]).

Der Reichskohlenrat leitet die Brennstoffwirtschaft nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen unter Oberaufsicht des Reiches. (§ 47 AB.) Der Reichskohlenrat besitzt keine Rechtspersönlichkeit. Er ist, wie Simons[58]) überzeugend nachgewiesen hat, weder ein Organ eines kohlenwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörpers[59]), noch ein selbständiger Rechtsträger[60]), sondern ein Organ des Reiches, eine Behörde. Er gibt allgemeine Richtlinien für die Brennstoffwirtschaft, insbesondere zur Ausschaltung unwirtschaftlichen Wettbewerbs und zum Schutze der Verbraucher (§ 49 AB.). Er genehmigt die Gesellschaftsverträge des Reichskohlenverbandes und der Syndikate sowie deren Aenderungen (§ 48 AB.). Ihm steht ein Auskunftsrecht gegenüber allen an der Kohlenwirtschaft Beteiligten zu (§ 52 AB.). Außerdem übt er einen wesentlichen Einfluß auf die Beschlußfassung des Reichskohlenverbandes dadurch aus, daß der „Große Ausschuß", ein Organ des Reichskohlenrats, zugleich Organ des Reichskohlenverbandes ist (§ 39 AB. mit RA. 1920 Nr. 65; § 1 des Gesellschaftsvertrages des Reichskohlenverbandes vom 25. Mai 1920). Kommt eine Einigung zwischen Großem Ausschuß und der Mitgliederversammlung des Reichskohlenverbandes nicht zustande, entscheidet der Reichskohlenrat endgültig. Schließlich kann der Reichskohlenrat

---

55) Simons, S. 16, 53, 63.
56) Simons, S. 56, 64.
57) Simons, S. 56 ff.
58) Simons, S. 24 ff.
59) Glum, S. 98; Plaut, S. 109 ff.
60) Wauer, S. 36; Gieseke, S. 19.

auch als Beschwerdeinstanz über Maßnahmen der Syndikate und des Reichskohlenverbandes Entscheidungen treffen (§§ 78 ff. AB.).

Auch der Reichswirtschaftminister ist an der Regelung der Kohlenwirtschaft beteiligt. Abgesehen von der Zusammenschluß- bzw. Beischlußbefugnis von Außenseitern[61]) führt er die Oberaufsicht über die Brennstoffwirtschaft (§§ 47, 109 AB.). Er kann an allen Sitzungen des Reichskohlenverbandes und der Syndikate durch Bevollmächtigte teilnehmen und Beschlüsse beanstanden, durch die „diese Stellen ihre Befugnisse überschreiten, die Gesetze verletzen oder das öffentliche Wohl gefährden"; die Beanstandung hat die Wirkung, daß die Ausführung zu unterbleiben hat (§ 111 AB.). Endlich kann er die vom Reichskohlenverband festgesetzten Brennstoffpreise herabsetzen (§ 112 AB.).

Die Aufsichtsbefugnisse des Reichswirtschaftsministers sind gering. Er hat keine Möglichkeit, die Organe der Kohlenwirtschaft unmittelbar zum Handeln zu zwingen. Immerhin erstreckt sich sein Aufsichtsrecht bis hinunter zu den Syndikaten, es ist also keine eigentliche Oberaufsicht, sondern unmittelbare Staatsaufsicht. Damit stehen aber die Ausführungsbestimmungen im Widerspruch zu der Selbstverwaltung der wirtschaftlichen Organismen. Gemeinwirtschaftlichem Denken hätte es entsprochen, nur den Reichskohlenrat der Aufsicht des Reichswirtschaftsministers zu unterstellen[62]).

2. Regelung der Kaliwirtschaft.

In ähnlicher Weise wie die Kohlenwirtschaft wurde die Kaliwirtschaft „sozialisiert" durch KaWG. vom 24. April 1919, RGBl. S. 413 und die Durchführungsbestimmungen vom 18. Juli 1919, RGBl. S. 663. Im Kalibergbau bestand schon das Zwangskartell von 1910, was die Neuregelung erleichterte. Eine Neuregelung war vor allem deshalb erforderlich, weil Deutschland mit dem Verlust Elsaß-Lothringens auch das Weltmonopol in Kali verloren hatte[63]).

Der Aufbau der Kaliwirtschaft unterscheidet sich von demjenigen der Kohlenwirtschaft dadurch, daß nur ein einziges Kalisyndikat gebildet wird (§ 38 DB.). Infolgedessen fehlt eine dem Reichskohlenverband entsprechende Organisation. Ueber dem Kalisyndikat steht unmittelbar der Reichskalirat (bestehend aus 30 Mitgliedern) und die von ihm gebildeten Kalistellen (Kaliprüfungsstelle und Kaliberufungsstelle, Kalilohnprüfungsstelle erster und zweiter Instanz und die landwirtschaftlich-technische Stelle) (§§ 2, 16 DB.). Kalirat und Kalistellen sind Reichsbehörden[64]).

---

[61]) Siehe unten S. 55.
[62]) Glum, S. 103. Siehe oben S. 47.
[63]) Zschacke, S. 77.
[64]) Wauer, S. 45.

Das Kalisyndikat ist ebenso wie die Kohlensyndikate ein „Zwangskartell auf Grund Parteieinigung". Seine Befugnisse entsprechen denen der Kohlensyndikate (Absatzmonopol § 74 DB., Vorschlag zur Preisbildung § 55 DB., Auskunftsrecht § 88 DB.).

Die Befugnisse des Reichskohlenverbandes werden in der Kaliwirtschaft vom Reichskalirat und den Kalistellen wahrgenommen. Der staatliche Einfluß ist infolgedessen stärker. Insbesondere hat der Reichskalirat das Recht der Festsetzung von Inlandshöchstpreisen auf Vorschlag des Syndikats (§ 55 DB.). Dies erklärt sich geschichtlich daraus, daß schon das Kaligesetz von 1910 den Kaliwerksbesitzern das Preisfestsetzungsrecht genommen hatte. Die Inlandshöchstpreise sind wieder zu gleich Auslandsmindestpreise (§ 87 DB.). Außerdem hat der Reichskalirat die Befugnis, den Gesellschaftsvertrag des Syndikats und die Geschäftsordnungen der Kalistellen sowie deren Aenderungen zu genehmigen; schließlich kann er Kaliwerke stillegen (§§ 52, 54 DB.). Die Festsetzung der Beteiligungsziffer liegt bei der Kaliprüfungsstelle und ist damit ebenso wie nach dem Kaligesetz von 1910 den Werksbesitzern entzogen (§ 63 DB.). Im übrigen entspricht die Stellung des Reichskalirats und des Reichswirtschaftsministers der Regelung in der Kohlenwirtschaft.

3. Sonstige Sozialisierungs- und Zwangskartellgesetze.

Außer auf dem Gebiet des Kohlen- und Kalibergbaues riefen die Sozialisierungsbestrebungen noch eine Reihe von Zwangszusammenschlüssen ins Leben, die aber keine Zwangskartelle waren.

Das „Gesetz betreffend die Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft vom 31. Dezember 1919", RGBl. 1920, S. 19, bezweckte eine Enteignung der Elektrizitätswerke und ihre Uebernahme durch das Reich[65]).

Von einem Verband der Unternehmer konnte auch bei Schaffung des Eisenwirtschaftsbundes[66]) und bei der Regelung der Schwefelsäure-[67]) und Teerwirtschaft[68]) nicht die Rede sein. Die „Mitgliederversammlungen" waren eine Vertretung von Erzeugern, Verarbeitern, Händlern und Verbrauchern. Sie sollten den betreffenden Wirtschaftszweig leiten, hatten jedoch keine lange Lebensdauer[69]).

Aus derselben Zeit sind noch drei Zusammenschlüsse zu erwähnen, die zwar Zwangskartelle waren, aber nicht den Sozialisierungsbestrebungen ihre Entstehung verdanken, sondern auf die besonderen

---

65) Den Unterschied zwischen der damaligen und der heutigen Wirtschaftsauffassung zeigt schlagartig ein Vergleich mit dem Energiewirtschaftsgesetz vom 13. Dez. 1935, RGBl. I S. 1451.
66) VO. vom 1. April 1920, RGBl. S. 435.
67) VO. vom 31. Mai 1920, RGBl. S. 1113.
68) VO. vom 7. Juni 1920, RGBl. S. 1156.
69) Passow, S. 159 ff.; Isay, Studien, S. 44.

Verhältnisse der Nachkriegszeit zurückzuführen sind. Der Staat sah sich gezwungen, die Hefe-, Stahl- und Zuckerindustrie zu stützen (Stützungszwangskartelle). Es handelt sich um die vorübergehende zwangsweise Verlängerung schon bestehender freiwilliger Kartelle.

Der Hefeverband, dessen Zerfall zu befürchten stand, wurde durch Verordnung vom 22. September 1919, RGBl. S. 1709, zunächst bis zum 30. September 1920, dann nochmals durch Verordnung vom 20. Juli 1920, RGBl. S. 1611, bis zum 30. September 1921 verlängert. Schließlich wurde durch Verordnung vom 8. März 1921, RGBl. S. 223, die Zwangskartellierung schon für den 31. März 1921 aufgehoben.

Der Stahlwerksverband Düsseldorf ging im Jahre 1919 zu Ende. Er wurde durch Verordnung vom 28. August 1919, RGBl. S. 1493, bis zum 1. März 1920, durch Verordnung vom 27. Dezember 1919, RGBl. S. 2187, bis zum 1. Mai 1920, durch Verordnung vom 26. Februar 1920, RGBl. S. 263, bis zum 30. Juni 1920 verlängert und fiel dann auseinander.

Durch Verordnung vom 3. Oktober 1922, RGBl. I, S. 762, wurde für das Betriebsjahr 1922/23 das Zuckerkartell zwangsweise verlängert[70]).

Während dem Zuckerzwangskartelle sämtliche Zuckerfabriken angehörten, waren in den beiden anderen Fällen nur die Gesellschafter des Verbandes Deutscher Preßhefefabrikanten G.m.b.H., Berlin und die dem Stahlwerksverband A.G, Düsseldorf, angehörenden Verbandswerke betroffen: ein Beispiel dafür, daß in einem Zwangskartell nicht sämtliche Unternehmer vereint sein müssen. Die Rechtsverhältnisse der Zwangskartelle richteten sich nach den Gesellschaftsverträgen der freiwilligen Kartelle. Die staatliche Einflußnahme war äußerst gering. (Bei dem Hefeverband bedurften Aenderungen des Gesellschaftsvertrages sowie die Bestimmungen über den Vertrieb von Markenhefe der Genehmigung des Reichswirtschaftsministers, Verordnung vom 22. September 1919, § 1 Abs. 2). In der Rechtsentwicklung spielten die Zwangsverbände wegen ihrer kurzen Dauer keine Rolle.

III. Zusammenfassung.

Im Juni 1919 wurden die beiden Verfechter gemeinwirtschaftlicher Ideen, Wissell und von Möllendorff, gestürzt. Die von ihnen begonnene Durchorganisation der deutschen Wirtschaft blieb Stückwerk. Soweit ihre Gedanken aber im Kohlen- und Kaliwirtschaftsgesetz gesetzlichen Niederschlag gefunden hatten, bildete diese Regelung den Ausgangspunkt für zahlreiche Probleme des Zwangskartellrechts. Die Bestimmungen über Preis- und Kontingentsfestsetzung sowie die besondere Staatsaufsicht wurden vorstehend geschildert. Im folgenden sollen nun die

---

[70]) Passow, S. 160 ff.

wichtigsten Fragen, die sich mit Bildung und Beendigung der Zwangskartelle und der Beteiligungsziffer befassen, behandelt werden.

Neu ist bei den Sozialisierungszwangskartellen die rechtliche Ausgestaltung des staatlichen Organisationszwanges. Die Bergwerksbesitzer sind verpflichtet, sich zu Syndikaten zusammenzuschließen. Hiermit wird keine privatrechtliche Verpflichtung begründet. Der Pflicht zum Zusammenschluß entspricht kein Recht des Bergwerksbesitzers auf Aufnahme im Syndikat; daher hat der nicht aufgenommene Außenseiter keinen Schadensersatzanspruch gegen das Syndikat[71]). Es liegt auch kein Kontrahierungszwang für die Bergwerksbesitzer oder die Syndikate vor, da bei dem abzuschließenden Syndikatsvertrag ein Begünstigter fehlt (Zusammenschluß erfolgt im Interesse der Gesamtwirtschaft) und der Vertragsinhalt weder bestimmt noch bestimmbar ist (der Inhalt mußte sich nur im Rahmen der Ausführungs- und Durchführungsbestimmungen zu den Wirtschaftsgesetzen halten[72]). Die Pflicht zum Zusammenschluß und die Aufnahmepflicht der Syndikate bestehen vielmehr gegenüber dem Staat, sie sind öffentlich-rechtlicher Art[73]).

Hinsichtlich der zwangsweisen Durchsetzung des staatlichen Organisationszwanges war es mit Rücksicht auf die Fassung der §§ 5, 6 AB. und §§ 38, 39 DB. bestritten, ob der Reichswirtschaftsminister Bergwerke, die bei Bildung des Syndikats schon bestanden, ihm aber nicht beigetreten waren, zwangsweise beischließen dürfe, oder ob er das ganze Syndikat neu bilden müsse. Dem Sinn des Gesetzes und dem praktischen Bedürfnis entsprechend hat sich die erste Auffassung durchgesetzt[74]).

Der Zwangszusammenschluß wie der Zwangsbeischluß durch den Reichswirtschaftsminister sind ein privatrechtsgestaltender Staatsakt, und zwar ein Ersatzgeschäft. Der Staatsakt ersetzt den Vertragsabschluß, den nach dem KoWG. und KaWG. die Beteiligten hätten vornehmen können und sollen, mit der Wirkung, daß das neu geschaffene Rechtsverhältnis so zu behandeln ist, als sei es durch Vertrag entstanden. Die Besonderheit des privatrechtsgestaltenden Staatsaktes liegt darin, daß er nicht ein Rechtsverhältnis zwischen Staat und Untertan, sondern zwischen mehreren Untertanen begründet derart, wie es sonst nur auf Grund Privatrechtsgeschäfts entsteht[75]).

---

[71]) Simons, S. 39.

[72]) Nipperdey, S. 7, 24; Simons, S. 37 ff.; Gieseke, S. 40; Huber, KartR. 1932, S. 274.

[73]) Simons, S. 38; Huber, KartR. 1932, S. 274.
a. A. Hipperdey, KartR. 1927, S. 250.

[74]) Simons, S. 42 ff.; Giesecke, S. 53; Flechtheim, KartR. 1928, S. 644.
a. A. Nipperdey, in Gruchot, Bd. 68, S. 431 ff.

[75]) Kroeber, Der privatrechtsgestaltende Staatsakt, Stuttgart 1931, S. 33; Callmann, S. 208 ff.; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 95; Simons, S. 40 mit Schrifttum.

Schwierigkeiten ergeben sich für den Zwangsbeischluß bei den Syndikaten, die als einheitliche G.m.b.H. gebildet wurden. Hier ist die Mitgliedschaft von dem Erwerb eines G.m.b.H.-Anteiles abhängig (§ 13 G.m.b.H.-Gesetz). Die Beischlußanordnung allein macht also den Außenseiter noch nicht zum G.m.b.H.-Gesellschafter. Es entstehen vielmehr zwei Kreise von Syndikatsmitgliedern, ein engerer Kreis der eigentlichen G.m.b.H.-Gesellschafter und ein weiterer Kreis der Zwangsbeigeschlossenen, die schon den Vorschriften des KoWG. und des KaWG. über Syndikatsmitglieder unterfallen, aber noch nicht den Rechten und Pflichten aus dem G.m.b.H.-Vertrag. Durch den Zwangsbeischluß wird übrigens der Außenseiter zum Erwerb, die G.m.b.H. zur Ueberlassung eines Geschäftsanteils verpflichtet. Die Abordnung des Zwangsbeischlusses könnte auch gleichzeitig den Uebergang eines Geschäftsanteils zum Gegenstand haben. Eine solche Verfügung erging bis jetzt noch nicht[76]).

Die Anordnung des Reichswirtschaftsministers auf Zwangszusammenschluß und Zwangsbeischluß ist eine Verfügung, da sie die Regelung eines bestimmten Rechtsverhältnisses bezweckt und sich an einen bestimmten oder doch bestimmbaren Personenkreis wendet[77]).

Ein Rechtsmittel gegen die Zusammenschluß- oder Beischlußverfügung des Reichswirtschaftsministers gibt es nicht. Da auch ein sonstiger „Rechtsschutz" im Sinne des rechtsstaatlichen Denkens der Weimarer Republik fehlt — die AB. und DB. enthalten keine Bestimmung, die es den Bergwerksbesitzern ermöglicht, ihre Interessen gegenüber der ministeriellen Verfügung zur Geltung zu bringen (z. B. Einigungsverhandlungen) — wurde die Nachprüfbarkeit der Verfügung durch die ordentlichen Gerichte bejaht[78]). Dies hatte zur Folge, daß die Gerichte Verfügungen als nichtig behandeln konnten, die ihnen aus irgendwelchen Gründen fehlerhaft erschienen.

Die Beendigung der Zwangskartelle ist gesetzlich nicht geregelt. Eine Auflösung durch den Staat ist nicht vorgesehen und für unzulässig zu halten, da sie dem Gedanken des gemeinwirtschaftlichen Aufbaues widerspricht. Hinsichtlich der Kündigung durch die Mitglieder bewendet es bei den allgemeinen Vorschriften, z. B. § 723 BGB. Zahlreiche Syndikatsverträge haben außerdem ein vertragliches Kündigungsrecht aus-

---

[76]) Simons, S. 87 ff.; Gieseke, S. 54.

[77]) Callmann, S. 170; als Verordnung bezeichnet die Anordnung §§ 5, 6 AB., §§ 38, 39 DB.; ebenso Triepel, KartR. 1924, S. 383.

[78]) Gieseke, KartR. 1931, S. 472; Anschütz, KartR. 1926, S. 587; Jellinek, S. 248; Nipperdey, Gruchot Band 68. S. 443.
a. A. RG. in KartR. 1932, S. 568. Siehe auch JW. 1932, S. 3262.
Das Kammergericht hat die Rechtswirksamkeit einer Beischlußverfügung nachgeprüft, KartR. 1924, S. 101.

drücklich vorgesehen. Dies widerspricht dem Sinn der Zwangskartellierung nicht; denn der Minister hat das Recht und sogar die Pflicht des jederzeitigen neuen Zwangszusammenschlusses bezw. -beischlusses[79]).

Der rechtliche Charakter der Beteiligungsziffer ist gegenüber den freien Kartellen ein anderer geworden. Im freien Kartell bedeutet sie lediglich ein Sonderrecht des Mitglieds, das ohne seine Zustimmung nicht abgeändert werden darf[80]). Bei den Sozialisierungszwangskartellen wurde sie zur Gewerbeberechtigung. Dies zeigt sich am deutlichsten in der Kaliwirtschaft. Nach dem Kaligesetz von 1910 konnte jeder Kaliwerksbesitzer seine Beteiligungsziffer überschreiten; die Beteiligungsziffer begründete lediglich eine Abgabenfreiheit bis zu einer bestimmten Höhe. Demgegenüber erließ die Aenderungsverordnung der DB. vom 22. Oktober 1921, RGBl. S. 1312, § 83e ein allgemeines Abteufverbot. Die Förderung von Kali war damit nur im Rahmen der Beteiligungsziffer zulässig[81]). In der Kohlenwirtschaft wurde ein direkter Einfluß auf die Förderung nicht ausgeübt. Da aber die Bergwerksbesitzer nur durch die Syndikate verkaufen durften, keinen Anspruch auf Abnahme von Mehrförderung hatten und auch der Selbstverbrauch beschränkt war, ist die tatsächliche Wirkung dieselbe[82]). Eine Pflicht, die Beteiligungsziffer auszunutzen, bestand nicht[83])[84]).

B. Zweiter Unterabschnitt 1923—1933.

I. Rechtspolitische Gedanken.

Während der den Sozialisierungsbestrebungen folgenden zehn Jahren der Weimarer Republik zeigt die Entwicklung des deutschen Zwangskartellrechts kein einheitliches Bild. Der Staat, der infolge eines überspitzten parlamentarischen Systems selbst nicht wußte, was er wollte, konnte auch die Zwangskartellpolitik nicht nach einheitlichen Gesichtspunkten leiten. Eine planvolle Gestaltung des Wirtschaftslebens mit Hilfe der Zwangskartelle wurde nich mehr erstrebt; es war dem Vielparteienstaat unmöglich, einen gemeinsamen großangelegten Plan durchzuführen. Charakteristisch für die Arbeitsunfähigkeit des damaligen

---

[79]) Simons, S. 49 ff.; Hiller, S. 77.
[80]) Callmann, S. 175.
[81]) Zschacke, S. 70, 81.
[82]) Simons, S. 61.
[83]) Sie wurde auch späterhin für kein Zwangskartell eingeführt bis auf die Landwirtschaft; vergl. Merkel im „Recht des Reichsnährstands" 1935, S. 739.
[84]) Die Uebertragung der Beteiligungsziffer ist wie bei freien Kartellen zulässig; spätere Zwangskartelle machten sie zum Teil von einer Genehmigung abhängig, z. B. § 28 Zündwarenmonopolges., § 20 Satzung des Zuckerkartells 1931.

Parlamentarismus ist die Tatsache, daß während der nächsten Jahre in der Zwangskartellgesetzgebung nichts erfolgte. Als dann 1929 der Wirtschaftsumschwung kam und etwas geschehen mußte, war die Zwangskartellpolitik nur darauf gerichtet, zu retten, was noch zu retten war, d. h. überall da in die Wirtschaft einzugreifen, wo es ohne staatlichen Eingriff nicht mehr ging. Auf diese Weise wurden auf den verschiedensten Wirtschaftsgebieten Stützungszwangskartelle geschaffen.

In dem Zeitraum 1923—1933 erließ der Staat auch die ersten allgemeinen Zwangskartellgesetze, die nicht mehr nur die Kartellverhältnisse eines bestimmten Wirtschaftszweiges regeln, sondern einheitliche Normen für alle Kartelle aufstellen. Diese Gesetze sind zwar in erster Linie auf die freiwilligen Kartelle zugeschnitten; sie finden aber auch auf einige Zwangskartelle Anwendung, weshalb auf sie ebenfalls einzugehen ist.

II. Zwangskartellgesetze.

1. Zwangskartellsondergesetze.

a. Zündwarenzwangskartell.

Auf dem Gebiete der Zündwarenindustrie war im Jahre 1926 unter starker Mitwirkung staatlicher Stellen ein Syndikat, die Deutsche Zündholz-Verkaufs A.G., zustande gekommen. Am 28. Mai 1927, RGBl. I S. 123, erging ein Gesetz über die Erlaubnispflicht für die Herstellung von Zündhölzern, das der Regierung einen besonderen Einfluß auf das Syndikat einräumte. Die Herstellung von Zündhölzern ist nur mit Erlaubnis des Reichswirtschaftsministers zulässig (§ 1). Aenderungen des Gesellschaftsvertrages bedürfen der Genehmigung des Reichswirtschaftsministers, der auch Syndikatspreise herabsetzen kann (§ 9).

Mit dieser Regelung war die Zündwarenindustrie noch nicht zwangskartelliert. Unmittelbarer staatlicher Zwang war bei der Syndikatsbildung nicht ausgeübt worden. Auch das Gesetz § 9 Abs. 3 rechnet das Syndikat zu den freien Kartellen, indem es die Ausnahme, die § 19 KVO. für Zwangskartelle bestimmt, für nicht anwendbar erklärt[85]).

Ein Zwangskartell entstand erst, als durch § 6 des Zündwarenmonopolgesetzes vom 29. Januar 1930, RGBl. I. S. 11[86]), alle Hersteller von Zündwaren zur Deutschen Zündwarenmonopolgesellschaft (andere Bezeichnung für Deutsche Zündholz-Verkaufs A.G.) zusammengeschlossen wurden und diese das Verkaufsmonopol erhielt (§ 4). Der Zusammenschluß erfolgte unmittelbar durch Gesetz (Zwangskartell auf Grund staatlichen Machtspruchs).

---

[85]) Passow, S. 107, 164.

[86]) Durchführungsbestimmungen vom 27. Mai 1930, RGBl. I, S. 176.

Den Anstoß zur Neuregelung bildete die bekannte Kreuger-Anleihe der Reichsregierung vom 26. Oktober 1929[87]). Das Zündwarenmonopolgesetz[88]) bestimmte gleichzeitig den Einfluß der schwedischen Zündwarenindustrie in Deutschland. In der Monopolgesellschaft, einer A.G. mit RM. 1.000.000.— Grundkapital, ist die schwedische und die deutsche Gruppe je zur Hälfte vertreten (§ 10), bei der Erzeugung beträgt das Verhältnis 65:35 für Schweden (§ 22).

Die Rechte der zusammengeschlossenen Unternehmer werden von einer Generalversammlung wahrgenommen, die den Aufsichtsrat wählt (§ 12). Der Aufsichtsrat bestellt den Vorstand (§ 11). Jede Aktie gewährt in der Generalversammlung eine Stimme (§ 13); trotzdem ist das Zündwarenzwangskartell kein kapitalistischer Unternehmerverband, denn die Verteilung der Aktien innerhalb der Unternehmergruppen richtet sich nach der Beteiligungsziffer (§ 10).

Die Preise sind gesetzlich geregelt, und zwar der Uebernahmepreis, zu dem die Monopolgesellschaft die Zündwaren vom Fabrikanten übernimmt, wie auch der Monopolpreis, zu dem die Monopolgesellschaft an den Händler verkauft. Die Regierung kann die Preise ändern; die Monopolgesellschaft ist berechtigt, diesbezügliche Anträge zu stellen (§ 31).

Die Beteiligungsziffer setzt ein Ausschuß fest, der aus drei Mitgliedern (1 deutsche Gruppe, 1 schwedische Gruppe, 1 Reichsregierung) besteht und beim Reichswirtschaftsgericht gebildet wird (§ 23 MonopGes., § 9 DB.). Die Unternehmer haben gegen Entscheidungen des Ausschusses das Recht zur Beschwerde an den Reichsfinanzhof (§ 24).

Die Staatsaufsicht wird nicht vom Reichswirtschaftsminister, sondern von zwei Reichs-Kommissaren wahrgenommen. Die Reichs-Kommissare haben das Recht der Sitzungsteilnahme und können die Ausführung von Beschlüssen untersagen, die gegen Gesetz oder Satzung oder sonstige Vertragsbindungen der Monopolgesellschaft verstoßen (§ 17). Außerdem können sie Geschäftsbedingungen und Arten der Preisfestsetzung bei Gefährdung der Gesamtwirtschaft oder des Gemeinwohls beanstanden. Wird der Beanstandung nicht Rechnung getragen, können sie selbst abweichende Bestimmungen erlassen (§ 9 Abs. 2).

Die Reichsregierung übt auch durch Erlaß der Satzung und Genehmigung von Aenderungen Einfluß auf das Zwangskartell aus (§ 16).

Die Zündwarenmonopolgesellschaft fällt insofern aus dem Rahmen der übrigen Zwangskartelle heraus, als bei ihr fiskalische Gesichtspunkte eine Rolle spielen. Sie war als Gewinnbetrieb ausgestaltet; der Gewinn sollte größtenteils dem Reiche zufallen, um damit die Kreuger-Anleihe

[87]) Reichstagsdrucksachen 1928/30 Nr. 1572, S. 15.

zurückzuzahlen. Trotzdem liegt ein Zwangskartell vor, da zugleich die Regelung von Wettbewerbsbeziehungen bezweckt wurde.

b. Milchzwangskartelle.

Zur Stützung der Landwirtschaft schuf der Staat auf einigen Gebieten die Voraussetzungen zur Zwangskartellierung.

Das Milchgesetz vom 31. Juli 1930, RGBl. I S. 421[89]) ermächtigte die obersten Landesbehörden zur Bildung von Milchwirtschaftsverbänden[90]). Die Landesbehörden konnten insbesondere die Satzungen erlassen oder Außenseiter an schon bestehende freiwillige Kartelle anschließen (Zwangskartelle auf Grund staatlichen Machtspruchs), (§ 38 Abs. 3). Zweck der Zwangsverbände ist die Regelung der Verwertung und des Absatzes von Milch und Milcherzeugnissen oder einer dieser Zwecke (§ 38 und „Grundsätze zu § 38")[91]).

Die Scheu des Staates vor einem unmittelbaren Eingriff in die Wirtschaft erhellt aus den „Grundsätzen zu § 38", wonach vor der Ergreifung von Zwangsmaßnahmen die in Betracht kommenden Betriebe zunächst aufgefordert werden sollen, sich innerhalb einer zu bestimmenden Frist freiwillig zusammenzuschließen. Die vorgesehene Satzung ist dabei mitzuteilen. Eine solche Aufforderung führt noch nicht zur Bildung von Zwangskartellen. Eine Pflicht zum Zusammenschluß enthält die „Aufforderung" nicht.

Milchzwangskartelle entstehen vielmehr erst, wenn die oberste Landesbehörde von ihren Zwangsbefugnissen Gebrauch macht. Das Nähere regeln die Landesgesetze. In Preußen erging die preußische Durchführungsverordnung zur Durchführung des Milchgesetzes vom 16. Dezember 1931, GS. S. 259, auf Grund der §§ 52, 53 Milchgesetz und § 30 Erste Ausführungsverordnung vom 15. Mai 1931.

Die Milchpreise werden von staatlich gebildeten Preisausschüssen festgesetzt. In den Ausschüssen müssen nicht nur Erzeuger und Milchbe- und -verarbeiter (die den Zwangsverband bilden) vertreten sein, sondern — ein Anklang an die Sozialisierungsgesetze — auch Händler und Verbraucher. Die Preise müssen wirtschaftlich angemessen sein; eine Bezahlung nach dem Gütegrad ist anzustreben, (§ 38 Milchges. und

---

88) Die Bestimmungen des Zündwarenmonopolgesetzes richten sich nach dem Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und dem Schwedentrust, Reichstagsdrucksachen 1928/30 Bd. 439 Nr. 1572 Anlage 4.

89) In Kraft getreten am 1. Januar 1932, § 38 bereits am 15. Mai 1931 durch VO. vom 15. Februar 1931, RGBl. I, S. 149.

90) Erstrebt wurde eine Vereinheitlichung der Milchversorgung; siehe Begründung zum Milchgesetz Reichstagsdrucksache 1928, Nr. 2356, S. 10.

91) Erste Ausführungsverordnung vom 15. Mai 1931, S. 150.

Grundsätze zu § 38). Eine Kontingentierung kommt für die Milchwirtschaft nicht in Frage.

Die Staatsaufsicht beschränkt sich auf den Erlaß der Satzung und die Genehmigung von Aenderungen (§§ 54, 55 preuß. Durchf. VO.). Der Regierungspräsident als Staatsaufsichtsbehörde hat nur darüber zu wachen, daß die Angelegenheiten des Zwangszusammenschlusses nach Gesetz, Satzung und ihrem Zweck verwaltet werden. Ihm stehen als Aufsichtsbefugnisse zu: Büchereinsicht, Auskunftsrecht und Sitzungsteilnahme mit dem Recht, die Ausführung von Beschlüssen zu untersagen, die gegen Gesetz oder Satzung verstoßen oder das Gemeinwohl gefährden (§§ 62, 63 preuß. Durchf.VO.).

c. Zwangskartelle in der Zucker- und Kartoffelstärkewirtschaft.

Die Notverordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 1. Dezember 1930, RGBl. I, S. 517, brachte in ihrem 8. Teil „Maßnahmen zum Schutze der Landwirtschaft". Kapitel V des 8. Teils dieser umfangreichen Notverordnung enthält unter der Ueberschrift „Vorschriften zur Verbesserung der Marktverhältnisse für deutsche landwirtschaftliche Erzeugnisse" das sogenannte Handelsklassengesetz.

Nach § 7 wird die Reichsregierung ermächtigt, Zuckerfabriken und Kartoffeln verarbeitende Betriebe zur Regelung der Erzeugung und des Absatzes zusammenzuschließen. Die Ermächtigung umfaßt ebenso wie im Milchgesetz die Befugnis zum Erlaß der Satzung und zum Zwangsanschluß. Den Hinweis, zunächst die Bildung freiwilliger Kartelle zu versuchen, enthält das Gesetz nicht mehr. Die Reichsregierung hat auf beiden Wirtschaftsgebieten von der ihr übertragenen Ermächtigung Gebrauch gemacht.

Die Verordnung über den Zusammenschluß der Zuckerindustrie vom 27. März 1931, RGBl. I, S. 86, § 2 vereinigte sämtliche Zuckerfabriken zur „Wirtschaftlichen Vereinigung der deutschen Zuckerindustrie" (Zwangskartell auf Grund staatlichen Machtspruchs). Zweck der wirtschaftlichen Vereinigung ist es, „die deutsche Zuckerwirtschaft unter Sicherung des Inlandbedarfs, Förderung des Inlandverbrauchs und Berücksichtigung der Ausfuhrmöglichkeiten so zu regeln, daß im Rahmen des nach der Zollregelung zulässigen Rübenpreises eine angemessene Rübenverwertung erzielt wird" (§ 3)[92].

---

[92] Die Zuckerzwangskartellierung erstrebte eine Gesundung der Zuckerfabriken, die Uebervorräte an Zucker besaßen. Die Inlandspreise für Zucker waren zwar durch Zölle geschützt, der Auslandsmarkt jedoch war katastrophal.
Pfundtner-Neubert, III b 22.

Der staatliche Einfluß ist noch geringer als bei den Milchwirtschaftsverbänden. Festsetzungen von Preisen und Kontingenten liegen bei dem Zuckerkartell. Die Festsetzungen sind dem Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft (REM.) anzuzeigen. Dieser kann die Festsetzungen beanstanden, wenn der nach der Zollregelung zulässige Preis überschritten, bezw. die Deckung des Inlandbedarfs gefährdet wird. (§ 6). Satzungsänderungen bedürfen seiner Genehmigung (§ 5). Andererseits unterliegt das Zuckerzwangskartell auch der Staatsaufsicht des Reichswirtschaftsministers (RWM.) nach der Kartellverordnung und der Kartellnotverordnung (§ 6 Abs. 4).

Die Kartoffel verarbeitenden Betriebe wurden durch die „Verordnung über den Zusammenschluß der Kartoffelstärke-Industrie vom 12. Juni 1931", RGBl. I S. 339, und die „Verordnung über den Zusammenschluß der Feuchtstärkeindustrie vom 30. April 1932", RGBl. I S. 188, zwangskartelliert. Der Staat beschritt einen ähnlichen Weg wie bei den Kohlen- und Kalikartellen. Auch die Kartoffelstärkezwangskartelle sind „Zwangskartelle auf Grund Parteieinigung". Die Unternehmer wurden verpflichtet, schon bestehenden freien Kartellen, dem Verkaufskontor für Kartoffelstärke oder der Stärke-Industrie-Gesellschaft, bezw. dem Rohstärkeverband G.m.b.H. beizutreten (§§ 1 VOen). Für den Fall, daß ein vertraglicher Beitritt nicht zustande kommt, wird er durch Zwangsanschluß des REM. ersetzt.

Die rechtliche Ausgestaltung der Kartoffelstärkezwangskartelle entspricht der des Zuckerzwangskartells. Der REM. hat dieselben Rechte wie dort (Genehmigung von Satzungsänderungen, Beanstandung von Preisbeschlüssen §§ 5 Abs. 2, 6 VOen); die Festsetzung von Kontingenten dagegen kann er in der Kartoffelstärkewirtschaft nicht beanstanden. Auch die Kartellverordnung und die Kartellnotverordnung finden Anwendung (§§ 5 Abs. 1 VOen).

d. Binnenschiffahrt-Zwangskartelle.

Die Anpassungsverordnung des Reichspräsidenten vom 23. Dezember 1931, RGBl. I S. 779, 3. Teil ermächtigte die Reichsregierung, Schiffahrttreibende zu öffentlich-rechtlichen Verbänden zusammenzuschließen und Preise sowie Frachtgutverteilung selbst oder durch ermächtigte Verbände festzusetzen.

Auf Grund der Ermächtigung erging die Verordnung des Reichsverkehrsministers zur Errichtung von Körperschaften des öffentlichen Rechts (Kleinschifferbetriebsverbänden) vom 23. März 1932, RA. vom 30. März 1932 Nr. 74, für das Elbe-Oder-Gebiet[93]) Diese Zwangs-

[93]) Entsprechend für die ostpreußischen Wasserstraßen VO. vom 25. April 1932, RA. vom 28. April 1932, Nr. 99.

zusammenschlüsse waren keine Zwangskartelle, sondern Interessenvertretungen nach außen (§§ 2 der Satzungen). Unmittelbar marktregelnde Aufgabe hatten sie nicht, zummindesten nicht in erster Linie[94]). Zur Festsetzung von Mindest- und Höchstentgelten sowie zur Verteilung des Frachtgutes ernannte der Staat Frachtausschüsse (VO. zur Errichtung von Frachtausschüssen vom 23. März 1932, RA. vom 30. März 1932, Nr. 74)[94a]), in denen außer dem Kleinschiffer auch Großschiffer, Verlader und Spediteure waren.

Dagegen wurden die drei Elbe-Reedereien-Vereinigungen der Großschiffer (Elbeverkehr zu Berg, Elbeverkehr zu Tal, Elbe-Havel-Verkehr), ursprünglich freie Kartelle, durch die VO. vom 10. Juni 1932, RA. vom 13. Juni 1932 Nr. 136, in Zwangskartelle umgewandelt. Zweck der Vereinigungen ist u. a. „das Fracht- und Schleppgeschäft nach gemeinsam festzusetzenden Richtlinien zu betreiben" (§§ 2 der Satzungen). Für die Festsetzung der Frachten, Anteilfrachten und Schlepplöhne bilden die Mitglieder Frachtausschüsse (§§ 10 der Satzungen).

Die VO. vom 10. September 1932, RA. vom 12. September 1932 Nr. 214, erhob die drei Elbe-Reedereien-Vereinigungen zu Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 1). Die Aufsicht führt die von der obersten Landesbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg bestimmte höhere Verwaltungsbehörde (§ 2). Satzungsänderungen bedürfen der Bestätigung des Reichsverkehrsministers (§ 4). Besondere Rechte zur Durchführung der Aufsicht hat die Aufsichtsbehörde nicht.

e. Keine Zwangskartelle (Reichsmaisstelle, Regelung des Geldmarktes).

Keine Zwangskartelle waren die Reichsmaisstelle und die auf Grund der 4. Notverordnung vom 8. Dezember 1931 getroffene Regelung im Bankgewerbe.

Die Reichsmaisstelle wurde durch das Maisgesetz vom 26. März 1930, RGBl. I S. 88[95]), ins Leben gerufen. Sie besaß ein Absatzmonopol[96]).

---

94) Aus dem gleichen Grunde enthielt das Gesetz über die Errichtung von Kleinschifferverbänden vom 19. Mai 1922, RGBl. II S. 129, keine Ermächtigung zur Bildung von Zwangskartellen.

94a) Aehnlich für Ostpreußen VO. vom 19. Juni 1932, RA. vom 21. Juni 1932 Nr. 143.

95) DurchfVO. vom 31. März 1930, RGBl. I S. 111.

96) Das Monopol bestand in dem alleinigen Recht des In-den-Verkehr-Bringens von Mais. Wer Mais erzeugte oder einführte, mußte ihn der Reichsmaisstelle „zum Kauf anbieten". Die Reichsmaisstelle „verkaufte" den Mais in der Regel an den Anbieter zurück. Zum „Ankauf" war die Reichsmaisstelle nicht verpflichtet. Das Recht des „An- und Verkaufs" der Reichsmaisstelle lief im rechtlichen Ergebnis auf eine Genehmigung hinaus, deren der Erzeuger oder Importeur bedurfte, um Mais im Inland abzusetzen. Der Erzeuger oder Importeur mußte den Unterschiedsbetrag zwischen Maisüber-

Da hierdurch das Erzeugerangebot zentralisiert wurde, kam die Reichsmaisstelle in der Wirkung einer Zwangskartellierung nahe[97]). Ein Beitrittszwang wurde jedoch nicht ausgeübt, vielmehr die Maiswirtschaft als Objekt staatlicher Regelung betrachtet. Die Organisation der Reichsmaisstelle war zentralistisch und bürokratisch ähnlich wie bei den Zusammenschlüssen in der Kriegswirtschaft. Die Reichsmaisstelle zerfiel in einen Verwaltungsrat und eine Geschäftsabteilung[98]) (§ 2 DurchfVO.). Der Verwaltungsrat war eine Behörde, seine Mitglieder wurden vom REM. ernannt (§ 3 DurchfVO.). Die Geschäftsabteilung bestand aus einer G.m.b.H. mit RM. 100.000.— Stammkapital (§ 9 DurchfVO.). Ihre Selbständigkeit war weitgehend eingeschränkt. Sie unterlag den Weisungen des Verwaltungsrats, der alle wichtigen Beschlüsse (z. B. Preisfestsetzung, Umfang der Uebernahme von Mais usw.) traf (§ 7 DurchfVO.). Außerdem war ihr Aufsichtsratsvorsitzender ein Vertreter des Reichsministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (§ 11 DurchfVO.). Da die Reichsmaisstelle, Geschäftsabteilung, kein Zwangsverband von Unternehmern war und zudem nur geringe Selbständigkeit besaß, liegt kein Zwangskartell vor.

Die „4. Notverordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutze des inneren Friedens vom 8. Dezember 1931", RGBl. S. 699, 1. Teil Kapitel III 2. Abschnitt § 1 ermächtigte den Reichskommissar für das Bankgewerbe, nach Verhandlung mit den Spitzenverbänden allgemeinverbindliche Bestimmungen über Kredit- und Debetzinsen im Bankgewerbe zu erlassen. Durch diese eine kartellartige Maßnahme wurde das Bankgewerbe nicht zwangskartelliert; sie schuf allenfalls einen Anreiz für die Banken, den Spitzenverbänden beizutreten, um bei den Verhandlungen mitwirken zu können.

2. Allgemeine Zwangskartellgesetze.

a. Verordnung gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen (Kartellverordnung) vom 2. November 1923.

Wie schon erwähnt, findet die Kartellverordnung vom 2. November 1923[99]) grundsätzlich keine Anwendung auf Zwangskartelle (§ 19 KVO.)[100]); man wollte eine Doppelaufsicht vermeiden. Ausdrücklich für

---

nahme- und -abnahmepreis bezahlen; nur zum Ausgleich von Spitzen kaufte die Reichsmaisstelle im Rechtssinne Mais an. Zweck der Reichsmaisstelle war die Kontrolle der Maiseinfuhr.

97) Wolff, KartR. 1934, S. 307; Huber, KartR. 1932, S. 273.

98) Kriegsstellen, siehe oben S. 41.

99) RGBl. I S. 1067.

100) § 19 KVO. spricht zwar nur von Verbänden, deren Bildung in Gesetzen oder Verordnungen angeordnet ist; sinngemäß fallen hierunter auch solche Zusammenschlüsse, deren Anordnung auf besonderer gesetzlicher Ermächtigung beruht (vergl. 4. NotVO. vom

anwendbar erklärt bis auf den § 8 KVO. wurde die Kartellverordnung jedoch auf die auf Grund des Handelsklassengesetzes gebildeten Zusammenschlüsse, da diese nur eine schwach entwickelte staatliche Sonderaufsicht besaßen (§ 7 Abs. 3 Handelsklassenges.).

Die Bedeutung der Kartellverordnung (wie auch der Kartellnotverordnung) für das Zwangskartellrecht liegt hauptsächlich in einer Erweiterung der Staatsaufsicht. Der staatliche Einfluß auf Grund der Kartellverordnung wird durch den RWM. und das Kartellgericht ausgeübt.

Der RWM. kann bei Verträgen und Beschlüssen, die die Gesamtwirtschaft und das Gemeinwohl gefährden, Abschriften verlangen, dem einzelnen Mitglied ein Kündigungsrecht einräumen (die Gegenüberstellung von Kündigung und Rücktritt in § 4 KVO. ist sinnlos)[101]) und bei dem Kartellgericht die Aufhebung oder Untersagung der Durchführung der Verträge und Beschlüsse beantragen (§ 4 KVO.). Die Möglichkeit unmittelbaren Eingriffs hat der RWM. nicht.

Das Kartellgericht muß seine Zustimmung geben, wenn ein Kartell Sperren oder Nachteile von ähnlicher Bedeutung verhängen will[102]) (§ 9 KVO.). Betroffen werden in erster Linie Maßnahmen gegenüber der Kundschaft, da es Außenseiter bei Zwangskartellen im wesentlichen nicht gibt. Außerdem kann das Kartellgericht auf Antrag des RWM. den Mitgliedern ein Rücktrittsrecht geben, wenn Geschäftsbedingungen oder Arten der Preisfestsetzung unter Ausnützung einer wirtschaftlichen Machtstellung die Gesamtwirtschaft oder das Gemeinwohl gefährden (§ 10 KVO.).

b. Verordnung des Reichspräsidenten zur Behebung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Notstände, 5. Abschnitt: Verhütung unwirtschaftlicher Preisbindungen (Kartellnotverordnung), vom 26. Juli 1930.

Im Gegensatz zur Kartellverordnung kommt die Kartellnotverordnung[103]) auch bei allen Zwangskartellen zur Anwendung, da hier

---

8. Dezember 1931 1. Teil Kapitel I § 7), sowie die unmittelbar durch Gesetz oder Verordnung oder eine ermächtigte Behörde gebildeten Verbände (siehe oben S. 25).

101) Callmann, S. 361.

102) Das Kartellgericht hat bisher eine Sperreinwilligung nur versagt, wenn einer der Versagungsgründe des § 9 Abs. 2 vorlag, KartR. 1924, S. 161; KartG. Nr. 53,59. Callmann, S. 405 weist mit Recht auf die weite Fassung des § 9 Abs. 2 hin, die es erlaubt, jede rechtswidrige (sittenwidrige) Sperre als „unbillige" Beschränkung der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit aufzufassen.

103) RGBl. 1930 I S. 238.

eine dem § 19 KVO entsprechende Vorschrift fehlt[104]). Ausdrücklich für anwendbar erklärt ist sie in der ZuckerVO. § 6 und den KartoffelstärkeVOen §§ 5.

Die Kartellnotverordnung bringt eine Erweiterung der staatlichen Befugnisse. Die Reichsregierung kann Verträge und Beschlüsse, die Verpflichtungen über die Art der Preisfestsetzung oder die Forderung von Preisen enthalten, für nichtig erklären oder eine bestimmte Art der Durchführung untersagen, wenn die Wirtschaftlichkeit der Erzeugung oder des Verkehrs mit Waren oder Leistungen beeinträchtigt oder die wirtschaftliche Handlungsfreiheit in volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigter Weise eingeschränkt wird. Unter den gleichen Voraussetzungen kann sie den Mitgliedern ein Rücktrittsrecht geben und die Anwendung von Geschäftsbedingungen oder von Arten der Preisfestsetzung untersagen, die jemanden in bezug auf die Art der Preisfestsetzung oder die Forderung von Preisen rechtlich oder wirtschaftlich beschränken (§ 1 KVO.).

Damit erhielt die Reichsregierung allgemein eine Eingriffsbefugnis, wie sie bis dahin in ähnlicher (noch weitgehenderer) Weise nur den beiden Reichskommissaren in der Zündwarenwirtschaft zustand (§ 9 Zündwarenmonopolgesetz).

c. Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutze des inneren Friedens vom 8. Dezember 1931.

Unter den allgemeinen Zwangskartellgesetzen ist noch Kapitel I des 1. Teils der obigen Notverordnung[105]) zu erwähnen, das im § 7 dem RWM. das Recht einräumt, die Preise von Zwangskartellen zu regeln. Der RWM. erhielt das Recht im Zusammenhang mit der schlagartigen 10%igen Preisermäßigung zum 1. Januar 1932; formell besteht es auch heute noch.

III. Zusammenfassung.

Die Gesetzgebung der Jahre 1923—1933 hat das deutsche Zwangskartellrecht so vielfältig und unterschiedlich, ja fast willkürlich gestaltet, daß von einer „Entwicklung" kaum noch gesprochen werden kann. Ein Gesetzentwurf, der die Zwangskartelle wenigstens einheitlich der Kartellverordnung unterstellen wollte (bis auf den § 8 KVO.), scheiterte[106]).

---

[104]) Eger, S. 131; Callmann, S. 475; Müllensiefen-Dörinkel, S. 125; Strauß, KartR. 1933, S. 519.

[105]) RGBl. 1931 I S. 699.

[106]) Art. III des Entwurfs eines Gesetzes zur Förderung des Preisabbaues vom Dezember 1925; Drucksachen des vorläufigen Reichswirtschaftsrats Tagebuch Nr. 3214/25.

Bei der Regelung der Preise und Kontingente läßt sich feststellen, daß diese Befugnisse den Unternehmern überlassen werden (§§ 61, 71 AB. KoWG., Zucker § 17 Satzung, Kartoffelstärke §§ 2 VOen, Binnenschiffahrt §§ 10 Satzungen). Soweit diese Befugnisse den Unternehmern überlassen sind, ist der Aufsichtsbehörde eine abweichende Regelung verboten[107]).

Gegen Preisfestsetzungen hat die staatliche Aufsichtsbehörde ein Beanstandungsrecht (§ 112 AB. KoWG.; ZuckerVO. § 6; KartoffelstärkeVOen §§ 5). Gegen die Kontingentsfestsetzung steht dem einzelnen Mitglied ein Beschwerderecht zu (§ 71 AB. KoWG., Zucker § 17 Satzung, §§ 2 KartoffelstärkeVOen (nur den zwangsbeigeschlossenen Mitgliedern); in der Binnenschiffahrt gibt es gegen Preis- und Kontingentsfestsetzung nur Beschwerde, §§ 14 Satzungen).

Bei Kali, Zündwaren und Milch ist die Regelung zufolge besonderer Verhältnisse eine andere.

Die Staatsaufsicht entbehrt der einheitlichen Linie. Bei Kohle und Kali ist der RWM. zuständig, bei Zündwaren zwei Reichskommissare, bei Milch die Landesbehörden, in der Binnenschiffahrt der Reichsverkehrsminister und die Freie und Hansestadt Hamburg. Die Zucker- und Kartoffelstärkezwangskartelle unterstehen dem REM.; da auf diese Zwangszusammenschlüsse auch die Kartellverordnung Anwendung findet, ist insoweit der RWM. zuständig. Die Befugnisse der Kartellnotverordnung werden von der „Reichsregierung" wahrgenommen, worunter jedoch der jeweils zuständige Minister verstanden wird[108]).

Angesichts dieser Zersplitterung in der Zuständigkeit ist es nur verständlich, daß auch die Aufsichtsbefugnisse bei den einzelnen Zwangskartellen verschieden sind. Bei Zündwaren und Milch hat die Aufsichtsbehörde das Recht der Sitzungsteilnahme mit der Befugnis des Einschreitens bei Gefährdung des Gemeinwohls (§ 9 Zündwarenmonopolgesetz; § 63 preuß. DurchfVO. zum Milchgesetz). Bei Zucker können nur Preis- und Kontingentsfestsetzungen (Voraussetzung: Ueberschreitung des Zollpreises bezw. Gefährdung der Inlandsversorgung, § 6 ZuckerVO.), bei Kartoffelstärke nur die Preisfestsetzung (keine besondere Voraussetzung, §§ 5 VOen) beanstandet werden. Will hier die Aufsichtsbehörde wegen Gefährdung des Gemeinwohls einschreiten, muß sie sich auf § 4 KVO. oder § 1 KVO. stützen.

---

[107]) Huber, KartR. 1932, S. 217; Gieseke, S. 45.
Eine Ausnahme bildet z. B. §§ 3 KartoffelstärkeVOen, wonach der RWM. neu hinzutretenden Mitgliedern eine Beteiligungsziffer verleihen kann.

[108]) Callmann, S. 449 mit Schrifttum.

Die besonderen Probleme, die anläßlich der Sozialisierungszwangskartelle auftauchten, sind durch die Gesetzgebung zum Teil geklärt worden.

Das Zwangsbeischlußrecht des Ministers umfaßt ausdrücklich auch solche Außenseiter, die nicht erst neu entstanden sind (§ 38 Abs. 3 Milchges.; § 8 Handelsklassenges.).

Die Zwangszusammenschlüsse und Zwangsbeischlüsse beruhen wieder auf privatrechtsgestaltendem Staatsakt. Der Annahme der Ersetzung eines privaten Rechtsgeschäfts bedarf es jedoch nur in der Kartoffelstärkewirtschaft, da die anderen Zwangskartelle auf Satzungserlaß unmittelbar durch Gesetz (Zündwaren) oder Behörde (Milch, Zucker, Binnenschiffahrt) beruhen. Die allgemeinen bürgerlichrechtlichen und handelsrechtlichen Vorschriften finden daher auf diese Zwangskartelle nur analoge Anwendung.

Die Zündwarenmonopolgesellschaft und das Zuckerzwangskartell sind durch allgemeine Rechtsverordnung[109]) entstanden, die übrigen Zwangskartelle durch Verfügung. Nur die Zwangszusammenschlußverfügung in der Binnenschiffahrt ist durch die ordentlichen Gerichte für nachprüfbar zu halten. Bei Milch konnte nach Erlaß der Satzung nicht mehr geltend gemacht werden, daß die Voraussetzungen für den Erlaß gefehlt hätten (§ 59 Abs. 2 preuß. DurchfVO.); soweit ein Zwangsbeischluß erfolgte, gab § 70 Abs. 3 preuß. DurchfVO. gegen die Verfügung des Regierungspräsidenten die Beschwerde an den Minister. Für die Kartoffelstärkezwangskartelle fingierte § 8 Handelklassenges. die Beischlußanordnungen als „Rechtsverordnungen“[110]); der Gesetzgeber wollte also die Verfügungen wie Verordnungen behandelt wissen; eine Nachprüfbarkeit durch die Gerichte bestand für diese „Verordnungen“ nicht, da die im § 14 KVO. vorgesehenen Einigungsverhandlungen einen genügenden Rechtsschutz boten.

Die Auflösung eines Zwangskartells durch Staatsakt ist auf Grund der Kartellverordnung und der Kartellnotverordnung möglich (§ 4 KVO., § 1 KNVO.).

Eine gesetzliche Kündigung des Kartellmitglieds aus wichtigem Grund ist bei denjenigen Kartellen ausgeschlossen, auf welche die Kartellverordnung mit dem ausdrücklichen Ausschluß von § 8 KVO. Anwendung findet. Da die Kartellverordnung als Sonderrechtsnorm den Rechtssätzen des allgemeinen Rechts vorgeht, stellt § 8 KVO. den

---

[109]) Verordnungen konnten die ordentlichen Gerichte allgemein vor ihrer Anwendung auf die Rechtsgültigkeit prüfen; Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Berlin 1930, Art. 48 Nr. 8.

[110]) Gieseke, KartR. 1931 S. 473.

„alleinigen und ausschließlichen Kündigungsbehelf“[111]) dar. Mit dem Ausschluß des § 8 KVO. wird auch die Anwendung allgemeiner Rechtssätze ausgeschlossen. Auf Grund der Regelung hinsichtlich des § 8 KVO. muß angenommen werden, daß der Gesetzgeber bei den übrigen Zwangskartellen ebenfalls ein allgemeines gesetzliches Kündigungsrecht nicht zulassen wollte. Ein besonderes gesetzliches Kündigungsrecht enthielten die auf gesetzlichem oder behördlichem Satzungserlaß beruhenden Zwangskartelle nicht. Kündbar sind daher allein die Kartoffelstärkezwangskartelle, soweit bei ihnen ein vertragliches Kündigungsrecht vereinbart worden war.

Der Rechtscharakter der Beteiligungsziffer als Gewerbeberechtigung zeigt sich bei Zündwaren, Zucker und Kartoffelstärke, wo die Herstellung ohne Kontingent nicht nur strafbar ist, sondern auch durch polizeilichen Zwang (bei Zündwaren nur durch Geldbußen) gehindert werden kann; (§§ 5, 40, 45 Zündwarenmonopolgesetz, §§ 11, 12 ZuckerVO., §§ 8, 9, KartoffelstärkeVOen). Bei Milch und Binnenschiffahrt liegt eine Gewerbeberechtigung nicht vor, da diese Zwangskartelle nicht den „Totalitätsanspruch“ erheben, sämtliche Unternehmer zu umfassen.

Die Anwendung des § 9 KVO. auf einige Zwangskartelle legt die Frage nahe, ob nicht allgemein bei Zwangskartellen als Gegengewicht zu ihrem Monopolcharakter ein Kontrahierungszwang angenommen werden muß (siehe auch § 9 Zündwarenmonopolgesetz, Grundsätze zu § 38 Milchgesetz Abschnitt III, 4. Notverordnung vom 8. Dezember 1931 1. Teil Kapitel I § 3)[112]). Tatsächlich hat das Verbot einer Sperre für ein Zwangskartell die Bedeutung einer Verpflichtung zum Vertragsabschluß. Ein allgemeiner Kontrahierungszwang für sämtliche Zwangskartelle folgt aber hieraus m. E. nicht.

Die Auflage eines Kontrahierungszwanges muß auf Gesetz beruhen[113]). Eine analoge Anwendung des Grundgedankens der §§ 453, 473 HGB. (Eisenbahn), § 3 Reichspostges., § 5 Reichstelegraphenges. auf die Zwangskartelle wäre nur dann zulässig, wenn die oben genannten Bestimmungen das Sperrverbot als Gegengewicht zur Monopolstellung der Zwangskartelle eingeführt hätten. Dies trifft aber nur für die Zündwarenmonopolgesellschaft zu. Bei den anderen Bestimmungen kommt es nicht — wie in den Fällen des Kontrahierungszwanges — auf das soziale Interesse an der Befriedigung lebenswichtiger Bedürfnisse oder die Unentbehrlichkeit für den Wirtschaftsverkehr[114]) an, sondern sie bilden

---

111) Tschierschky, KartR. 1935 S. 3.
112) Kestner-Lehnich, S. 232 ff., Strauß, KartR. 1933, S. 528.
113) Nipperdey, S. 9.
114) Nipperdey, S. 36.

lediglich das Gegengewicht zu dem äußeren Organisationszwang der Kartelle, sie wollen nur den Druck lockern, der von den Zwangskartellen auf das Wirtschaftsleben ausgeübt wird[115]). Interessant ist in diesem Zusammenhang die VO. vom 15. September 1933, RGBl. I S. 283, durch die das Sperrverbot in der Kohlenwirtschaft[116]) wieder aufgehoben wurde, da man die Möglichkeit eines Mißbrauchs des äußeren Organisationszwanges für weggefallen erachtete.

Darüber hinaus kann sich für ein Zwangskartell der Kontrahierungszwang allgemein aus dem Gesichtspunkt der sittenwidrigen Schädigung ergeben (§ 826 BGB.). Dies setzt aber eine Prüfung des Einzelfalles voraus[117]).

c) 3. Abschnitt ab 1933.

A. Rechtspolitische Gedanken.

Die nationalsozialistische Revolution änderte auch das Verhältnis des Staates zu den Zwangskartellen von Grund auf. An die Stelle eines ziel- und planlosen Herumtastens in der Kartellrechtspolitik trat eine klare Stellungnahme. Man muß hierbei unterscheiden zwischen dem Gebiet der Industrie und dem der Landwirtschaft.

In der Industrie hält der Staat das bestehende Wirtschaftssystem, das auf der Initiative und dem Verantwortungsgefühl des einzelnen Unternehmers beruht, aufrecht und lehnt jede Staats- oder Planwirtschaft ab. Als ein Staat der Ordnung kann jedoch der nationalsozialistische Staat eine ungebundene Freiheit im liberalistischen Sinn nicht zulassen. Zwar bedeuten auch das „Privatrecht des 19. Jahrhunderts und vor allem das Handelsrecht", wie Klausing[118]) nachgewiesen hat, „keine regellose chaotische Entfaltung der modernen kapitalistischen Wirtschaft", sondern „Rechtsordnungen des Wirtschaftslebens". Dieser aber immerhin herrschaftsfreien, gleichsam naturgesetzlichen Verkehrsordnung des Wirtschaftslebens bemächtigt sich im national sozialistischen Staat das soziale Ethos[119]) und führt zu vollkommen neuen Bindungen[120]).

---

115) Callmann, S. 204.
116) Eingeführt durch die VO. vom 8. Dezember 1931 RGBl. I S. 700. Pfundtner-Neubert III a 1.
117) Nipperdey, S. 53.
118) Klausing, S. 70 ff.; ähnlich Böhm, Wettbewerb und Monopolkampf.
119) Soziale Gesichtspunkte spielten auch bei allen früheren Zwangskartellen eine Rolle; vergl. z. B. § 13 des Kaligesetzes vom 25. Mai 1910, das die Beteiligungsziffer der Kaliwerke in ein Verhältnis zu den Löhnen der Arbeiter setzte. Erst das Dritte Reich hat aber die

Ein Mittel zur Wirtschaftsbindung und -leitung stellt, namentlich in Zeiten wirtschaftlicher Not, die Schaffung von Zwangskartellen dar. Diese staatliche Maßnahme soll jedoch „möglichst wenig einschneidend sein und Gefahren einer Erstarrung nicht aufkommen lassen“[121]).

Der Staat hat sich daher „die Möglichkeit, unter Voranstellung des Gemeinwohls ordnend einzugreifen“, nur für den Fall vorbehalten, daß „die private Wirtschaft nicht in eigener Entschließung durch Selbsthilfe den Ausweg aus den vorhandenen Schwierigkeiten findet“[122]). Staatliche Zwangsmaßnahmen sollen nur mit „großer Zurückhaltung“[123]) angewandt werden und tragen Uebergangscharakter (§ 10 ZKG.).

Wenn sich der Staat zur Schaffung von industriellen Zwangszusammenschlüssen entschließt, handelt es sich daher in allererster Linie um Stützungszwangskartelle.

Anders liegen die Verhältnisse in der Landwirtschaft. Das deutsche Bauerntum bildet die Blutquelle des deutschen Volkes[124]). Blut und Boden gehören zusammen. Es geht nicht an, daß die Bewirtschaftung des deutschen Bodens, des Trägers hoher ideeller Güter, und die Verwertung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse sich nach denselben kapitalistischen Grundsätzen vollzieht, wie sie in der übrigen Wirtschaft herrschen. Daher wird der Bauer im Interesse von Volk und Staat besonderen Bindungen unterworfen[125]). Der Staat hat demgemäß die Landwirtschaft aus der kapitalistischen Wirtschaftsordnung gelöst[126]) und sie planmäßig mit Zwangskartellen durchzogen. Gleichzeitig erfolgte der Aufbau des Reichsnährstandes, da nach Ansicht der Reichsregierung „ohne einen aktionsfähig gegliederten Stand der deutschen Landwirtschaft die Regelung der Markt- und Preisverhältnisse der landwirtschaftlichen Erzeugnisse nicht durchzuführen ist“[127]).

Verwirklichung des sozialen Gedankens in der Wirtschaft allgemein in Angriff genommen und damit die Zwangskartelle zusammen mit anderen Maßnahmen, z. B. ständischen Aufbau, in ein bestimmtes System gestellt.

120) Klausing, S. 82; Böhm, S. 370.

121) Müllensiefen, S. 32; siehe auch unten S. 87.

122) Amtliche Begrnüdung zum Zwangskartellgesetz, RA. vom 21. Juli 1933 Nr. 168.

123) Ebenda.

124) Vorspruch zum Reichserbhofgesetz vom 29. Sept. 1933, RGBl. I, S. 683.

125) „Grundgedanken“ ebenda.

126) Wolff, KartR. 1934, S. 301.

127) Amtliche Begründung zum Reichsnährstandgesetz, RA. vom 20. Sept. 1933 Nr. 220.

B. Zwangskartellgesetze.

I. Aenderung vorhandener Zwangskartellgesetze.

Die Reichsregierung hat sowohl die Zwangskartellsondergesetze wie die allgemeinen Zwangskartellgesetze den neuen Verhältnissen entsprechend geändert. Die landwirtschaftlichen Zwangskartelle in der Milch-, Zucker- und Kartoffelstärkewirtschaft wurden in die Organisation des Reichsnährstandes überführt, Kohle, Kali und Binnenschiffahrt geändert oder neu geordnet. Unangetastet blieb allein die Zündwarenmonopolgesellschaft, da hier besondere internationale Bindungen durch die Kreuger-Anleihe bestanden.

1. Kohle, Aenderungsgesetz vom 21. April 1933.

Das „Gesetz über Aenderungen der kohlenwirtschaftlichen Bestimmungen vom 21. April 1933", RGBl. I S. 203, setzt die Mtigliederzahl des Reichskohlenrats von 60 auf 32 herab und beseitigt die Arbeitnehmervertretung in den Vorständen des Reichskohlenverbandes und der Syndikate (Art. 2,3). In den Aufsichtsräten allerdings bleibt eine Vertretung der Arbeitnehmer bestehen (im Reichskohlenverband außerdem Verbrauchervertreter). Neben dieser sachlichen Aenderung ordnete das Gesetz die Neubesetzung aller kohlenwirtschaftlichen Organe an (Art. 1).

2. Kali, Aenderungsgesetz vom 21. April 1933 und Kaliwirtschaftsgesetz vom 18. Dezember 1933.

In ähnlicher Weise wie in der Kohlenwirtschaft änderte das „Gesetz über Aenderungen der kaliwirtschaftlichen Bestimmungen", (ebenfalls vom 21. April 1933, RGBl. I S. 205), das KaWG. von 1919 ab. Vollkommen mit dem gemeinwirtschaftlichen Aufbau brach das neue Kaliwirtschaftsgesetz vom 18. Dezember 1933, RGBl. II S. 1027. Es hob die gesamte bisherige Regelung auf (§ 64 KaWG.).

Das neue Kaliwirtschaftsgesetz kennt keinen Reichskalirat mehr. Es stärkt einerseits die Stellung des Syndikats, andererseits auch die Staatsaufsicht des Reichswirtschaftministers. Das Syndikat hat auch in Zukunft das Absatzmonopol und das Recht auf Auskunftserteilung gegenüber den Mitgliedern (§§ 10, 15 KaWG.). Außerdem kann es nach Verhandlungen mit dem Reichsnährstand Kalihöchstpreise[128]) festsetzen (§ 13 KaWG.). Damit ist die Verantwortung der Unternehmer gestiegen. Die Preise sind dem RWM. anzuzeigen und können von ihm geändert werden (§§ 13, 47 KaWG.). Das Stimmrecht richtet sich nach der Beteiligungsziffer. Dem Schutz vor Majorisierung einzelner Mitglieder dient die Bestimmung, daß der RWM. das Stimmrecht abweichend festsetzen kann (§ 7 KaWG.).

[128]) Die Bedeutung von Auslandsmindestpreisen haben die Kalipreise nicht mehr.

Die Beteiligungsziffern bestimmt die Kaliprüfungsstelle (§ 18 KaWG.). Die Kaliprüfungsstelle wird vom Syndikat gebildet, die Mitglieder bedürfen der Bestätigung des RWM. (§§ 17, 33 KaWG.). Die Kaliprüfungsstelle trifft ihre Entscheidungen nach dem Führerprinzip (§ 32 KaWG.). Gegen die Festsetzung der Beteiligungsziffer ist Berufung an eine vom RWM. gebildete Berufungskommission zulässig. Damit bewegt sich das neue Kaliwirtschaftsgesetz hinsichtlich der Preis- und Kontingentsfestsetzung in der oben[129]) aufgezeigten Richtung, wonach die Kontingente staatlich bestimmt werden und dem einzelnen Mitglied ein Beschwerderecht zusteht, während die Preisbildung den Mitgliedern vorbehalten ist, der RWM. aber ein Aenderungsrecht hat.

Der RWM. genehmigt nicht nur den Syndikatsvertrag und seine Aenderungen, er bestätigt auch den Vorsitzenden des Vorstandes und des Aufsichtsrates des Kalisyndikats (§§ 45, 6 KaWG.). Er hat wie bisher das Recht der Sitzungsteilnahme mit der Befugnis, Beschlüsse zu beanstanden, die die Belange der Gesamtheit oder das Gemeinwohl gefährden (§ 46 KaWG.). Außerdem kann er gewisse Maßnahmen zur Beschlußfassung vorlegen und u. U. die Durchführung selbst anordnen (§ 51 KaWG.). Ein derartig unmittelbares Eingriffsrecht hatte der RWM. nach dem alten Kaliwirtschaftsgesetz nicht.

3. Binnenschiffahrtsgesetz vom 16. Juni 1933.

Das „Gesetz zur Bekämpfung der Notlage der Binnenschiffahrt vom 16. Juni 1933", RGBl. II S. 317, hob die entsprechenden Vorschriften der Notverordnung vom 23. Dezember 1931 auf, ließ aber die gebildeten Verbände und die ergangenen Verordnungen bestehen (§ 8). Die Zusammenschlußbefugnisse des Reichsverkehrsministers sind dieselben geblieben; die Zustimmung der Länder ist jedoch hierzu nicht mehr erforderlich (§ 1). Die Staatsaufsicht übt der Reichsverkehrsminister aus. Sie ist sehr weitgehend; der Reichsverkehrsminister kann nicht nur die Geschäftsbücher einsehen, sondern auch Kartellmaßnahmen selbst vornehmen, wenn ein Verband gegen das Gemeinwohl verstößt oder seine Aufgaben nicht genügend erfüllt.

4. Kartellverordnung, Aenderungsgesetz vom 15. Juli 1933.

Die Bedeutung des „Gesetzes über Aenderung der Kartellverordnung vom 15. Juli 1933", RGBl. I S. 487, für das Zwangskartellrecht liegt in einer Erweiterung der Befugnisse des Reichswirtschaftsministers. Der Reichswirtschaftsminister bedarf für Maßnahmen nach § 4 Abs. 1 Ziff. 1 KVO. nicht mehr des Antrags an das Kartellgericht, sondern er kann einen Kartellvertrag oder -beschluß selbst für nichtig erklären oder seine Durchführung untersagen.

---

[129]) Seite 67.

II. Gesetz über die Errichtung von Zwangskartellen (Zwangskartellgesetz) vom 15. Juli 1933.

1. Gesetzliche Regelung.

Neben der besonderen Regelung von Kohle, Kali und Binnenschiffahrt[130]) schuf der Staat in dem Zwangskartellgesetz vom 15. Juli 1933, RGBl. I S. 488 ein Rahmengesetz für alle Unternehmenszusammenschlüsse. Das Gesetz gibt dem Reichswirtschaftsminister die allgemeine Ermächtigung, unter Würdigung der Belange der Unternehmungen sowie der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls[131]) zum Zwecke der Marktregelung Unternehmungen zu Kartellen zusammenzuschließen oder an bestehende Zusammenschlüsse anzuschließen.

Besondere Voraussetzungen für den Eingriff sind nicht aufgestellt. Damit weicht der deutsche Gesetzgeber von denjenigen ausländischen Rechten ab, die ebenfalls eine allgemeine Ermächtigung zur Bildung von Zwangskartellen geben.

In einer Reihe von Auslandsrechten muß der Errichtung eines Zwangskartells ein Antrag der beteiligten Unternehmer vorausgehen. Nach dem japanischen „Gesetz über die Kontrolle wichtiger Industriezweige vom 1. April 1931“[132]) müssen $^2/_3$ der Unternehmer den Antrag stellen. Das italienische „Gesetz über die Verfassung und Tätigkeit der Verbände von Gewerbetreibenden des jeweils gleichen Wirtschaftszweiges vom 16. Juni 1932“[133]) sieht einen Antrag von 70% der Unternehmer, die zugleich 70% der Erzeugung darstellen müssen, oder der Vertreter von 85% der Erzeugung vor; zwangskartellfähig ist überhaupt nur die industrielle und landwirtschaftliche Erzeugung. Ein österreichischer Gesetzentwurf[134]) verlangt eine $^3/_4$ Mehrheit der Unternehmungen, berechnet nach Wert oder Menge des Absatzes. Das niederländische Kartellgesetz vom 7. Juni 1935[135]) kennt nur die Allgemeinverbindlichkeitserklärung bestehender Kartelle, lehnt aber die Zwangskartellbildung durch Zwangszusammenschluß ab.

---

[130]) Die Pflichtgemeinschaften in der Braunkohlenwirtschaft, VO. vom 28. Sept. 1934 RGBl. I S. 863, dienten nicht der Wettbewerbsregelung, sondern der „neuen oder vermehrten Verwertung von Braunkohle“ (zur Treibstoffgewinnung), waren also keine Zwangskartelle.

[131]) Aehnlich § 38 Abs. 2 Milchges.: Berücksichtigung größtmöglicher Wirtschaftlichkeit und Verhinderung von Schädigungen der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls. Ebenso § 7 Abs. 2 Handelsklassengesetz.

[132]) Strauß-Wolff, S. 699.

[133]) Abgedruckt in deutscher Uebersetzung KartR. 1932, S. 412, Strauß KartR. 1933, S. 715.

[134]) Berger, KartR. 1935, S. 732.

[135]) Strauß, KartR. 1935, S. 721.

In Einzelheiten sind die Bestimmungen des deutschen Zwangskartellgesetzes weit gefaßt, um die Maßnahmen den zu regelnden verschiedenartigen Einzelfällen anpassen zu können. Der Reichswirtschaftsminister kann die Rechte und Pflichten der Mitglieder bestimmen, im Falle des Zwangsanschlusses Rechte und Pflichten auch abweichend von den vertraglichen Vereinbarungen regeln; er kann getroffene Vertragsbestimmungen auch neu festsetzen und anordnen, daß Aenderungen nur mit seiner Zustimmung zulässig sind (§§ 2, 8 ZKG.)[136]).

Nach § 3 ZKG. stehen dem Reichswirtschaftsminister Aufsichts- und Eingriffsbefugnisse zu, die an keinerlei Voraussetzungen geknüpft sind und keinen Beschränkungen unterliegen. Damit hat der Staat zum ersten Male die Möglichkeit erhalten, unmittelbar leitend auf die Kartellverwaltung Einfluß zu nehmen. Da er somit Kartellmaßnahmen selbst treffen kann, liegt hier die Grenze zwischen Eigenverwaltung durch die Unternehmer und unmittelbarer Staatsverwaltung. Die Entwicklung hat gezeigt, daß die Staatsaufsicht den richtigen Mittelweg einzuhalten weiß.

Unter denselben Voraussetzungen wie im § 1 ZKG. kann der Reichswirtschaftsminister, wenn es die besonderen Bedürfnisse eines bestimmten Wirtschaftszweiges erfordern, die Erweiterung des Geschäftsbetriebes oder der Leistungsfähigkeit oder den Umfang der Ausnutzung bestehender Betriebe regeln, ohne ein Zwangskartell zu bilden (§ 5 ZKG.). Da die Wirkungen dieser Maßnahmen sich in gleicher Weise auch bei Kartellen finden (Produktionsmittelkartell), bezeichnet Strauß[137]) ein Vorgehen des Reichswirtschaftsministers nach § 5 ZKO. als „kalte Zwangskartellierung". Die kalte Zwangskartellierung besitzt für das Zwangskartellrecht zum mindesten keine unmittelbare Bedeutung, da die staatlichen Anordnungen auf Grund des § 5 ZKG. lediglich ein Mittel sind, um ohne kartellmäßige Grundlage eine kartellartige Wirkung zu erzielen.

2. Verhältnis des Zwangskartellgesetzes zum sonstigen Zwangskartellrecht.

Das Zwangskartellgesetz steht zu den Zwangskartellsondergesetzen im Verhältnis der Generalnorm zur Sondernorm. Die Zwangskartellsondergesetze werden daher, auch soweit sie älter sind, von dem Zwangskartellgesetz nicht berührt, und das Zwangskartellgesetz gilt für solche Zwangskartelle, die auf Sondergesetzen beruhen, nicht[138]).

Die Kartellverordnung und die Kartellnotverordnung finden, bis auf § 8 KVO., auf Zwangszusammenschlüsse nach dem Zwangskartell-

---

136) Strauß, KartR. 1933, S. 524.
137) Strauß, KartR. 1933, S. 530. Ihm haben sich angeschlossen Callmann, S. 480; Müllensiefen-Dörinkel, S. 138.
138) Strauß, KartR. 1933, S. 532.

gesetz Anwendung (§ 1 Abs. 2 ZKG.). Das Verhältnis des Zwangskartellgesetzes zu diesen Verordnungen bedarf jedoch keiner näheren Untersuchung. Das Aufsichts- und Eingriffsrecht des Reichswirtschaftsministers nach § 3 ZKG. ist so umfassend, daß es die Einzelbefugnisse nach §§ 4, 10 KVO. und § 1 KNVO. mitenthält[139]), sodaß bei Durchführung des Zwangskartellgesetzes auf Kartellverordnung und Kartellnotverordnung praktisch nicht zurückgegriffen werden dürfte. Allein das Sperreinwilligungsrecht des Kartellgerichts nach § 9 KVO. besitzt auch für die Zwangskartelle Bedeutung. Aber auch hier kann der Reichswirtschaftsminister durch vorbeugendes Eingreifen verhindern, daß es zu einer Sperre und zur Anwendung des § 9 KVO. kommt[140]).

3. Maßnahmen auf Grund des Zwangskartellgesetzes.

Entsprechend der amtlichen Begründung wurde von dem Zwangskartellgesetz nur äußerst sparsamer Gebrauch gemacht[141]). Die Neugründung eines Zwangskartells erfolgte bisher in keinem Falle. Soweit sich der Reichswirtschaftsminister zum Eingriff entschloß, handelte es sich neben hier nicht interessierenden Errichtungs- und Erweiterungsverboten nur um Zwangsverlängerungen oder Zwangsbeischlüsse an schon vorhandene freiwillige Kartelle. Eine Zusammenstellung der Maßnahmen findet sich bei Müllensiefen-Dörinkel, S. 184, 293; erwähnt sei hier nur als typisch die erste Anordnung dieser Art vom 7. Oktober 1933, betreffend Marktregelung auf dem Gebiet der Verarbeitung von Flußeisenwalzdraht, nach der die betreffenden Hersteller an den Drahtverband G.m.b.H. oder an die Vereinigung der freien Drahtwerke und Drahtstiftefabrikanten e. V. zwangsangeschlossen wurden[142]).

Die Zwangsverlängerungen und Zwangsbeischlüsse wirken vom Tage der Anordnung ab. Grundlage der Zwangskartelle bilden die vorhandenen Kartellverträge. Der Reichswirtschaftsminister behält sich abweichende Regelungen ausdrücklich vor (z. B. Flußeisenwalzdraht VO. § 2, viereckiges Drahtgeflecht VO. vom 8. Januar 1934 RA. Nr. 7 § 3, Zigaretten VO. vom 19. April 1934 RA. Nr. 93 § 2); von dem Recht anzuordnen, daß Aenderungen der Satzung nur mit Zustimmung des Reichswirtschaftsministers zulässig sind, wurde bisher noch nicht Gebrauch gemacht. Alle Anordnungen tragen Uebergangscharakter. Sie waren von vornherein mit Gültigkeit nur auf wenige Monate getroffen[143])

---

[139]) Strauß, KartR. 1933, S. 526; Callmann, S. 475; Müllensiefen-Dörinkel, S. 125.

[140]) Strauß, KartR. 1933, S. 528.

[141]) RA. vom 21. Juli 1933, Nr. 168; Müllensiefen-Dörinkel, S. 184.

[142]) RA. vom 10. Oktober 1933, Nr. 237.

[143]) Allerdings wurden die Anordnungen bisher durchweg verlängert; vergl. für Flußeisenwalzdraht RA vom 29. Juni 1934 Nr. 150 und vom 28. Sept. 1934 Nr. 228.

und bezweckten die Ermöglichung des Abschlusses von freiwilligen Kartellen.

III. Zwangskartellgesetze in der Landwirtschaft.

1. Gesetz über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes und Maßnahmen zur Markt- und Preisregelung für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Reichsnährstandsgesetz) vom 13. September 1933.

Zwangszusammenschlüsse nach dem Zwangskartellgesetz konnte auch der REM. vornehmen (§ 9 ZKG.). Mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse in der Landwirtschaft begründete das Reichsnährstandsgesetz vom 13. September 1933[144]) jedoch eine neue Zuständigkeit für diesen Minister.

Nach § 3 RNährstG. kann der REM. „unter Würdigung der Belange der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls[145]) zur Regelung der Erzeugung, des Absatzes sowie der Preise und Preisspannen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen" Zwangskartelle durch Zwangszusammenschluß oder Zwangsbeischluß bilden. Dabei umfaßt die deutsche Landwirtschaft auch Forstwirtschaft[146]), Gartenbau, Fischerei und Jagd sowie die landwirtschaftlichen Genossenschaften, den Landhandel und die Be- und Verarbeiter landwirtschaftlicher Erzeugnisse (§ 1 Abs. 2 RNährstG.).

Die Bestimmungen des Reichsnährstandsgesetzes entsprechen den Vorschriften des Zwangskartellgesetzes. § 4 RNährstG. gibt dem REM. unbeschränkte Aufsichts- und Eingriffsbefugnisse, § 2 RNährstG. ermöglicht auch in der Landwirtschaft die „kalte Zwangskartellierung" (§§ 3, 5 ZKG.). § 9 Abs. 2 RNährstG. verleiht dem REM. das weitgehende Recht, die Fortführung von Betrieben zu untersagen, wenn wegen einer Zuwiderhandlung gegen eine auf Grund des Gesetzes erlassene Vorschrift rechtskräftig auf Strafe erkannt worden ist. Die Kartellverordnung, also insbesondere § 9 KVO., findet auf landwirtschaftliche Zwangskartelle keine Anwendung[147]).

[144]) RGBl. 1933 I S. 626.

[145]) Bezeichnenderweise fehlt eine Erwähnung der Belange der betroffenen Unternehmer, wie dies bei § 1 ZKG. der Fall ist. Siehe unten S. 86.

[146]) Forst- und Jagdwesen wurden durch Gesetz vom 3. Juli 1934, RGBl. I S. 534, auf das Reichsforstamt als „oberster Reichsbehörde" (keinem Ministerium unterstellt und selbst auch kein Ministerium) überführt. Die Holzwirtschaft und der Wildprethandel unterstanden zunächst weiterhin dem REM. (1. DurchfVO. vom 12. Juli 1934, RGBl. I S. 617, § 1). Der „Erlaß über den Übergang einzelner Aufgaben des Reichsministeriums für Ernährung und Landwirtschaft auf das Reichsforstamt vom 12. Juli 1935", RGBl. I S. 1031, übertrug auch diese Zuständigkeit auf den Reichsforstmeister.

[147]) Die Kartellnotverordnung ist für anwendbar zu halten; siehe oben S. 65.

Im Gegensatz zur Industrie machte der Staat auf dem Gebiete der Landwirtschaft von der Möglichkeit der Zwangskartellbildung weitgehend Gebrauch. Bereits im April 1934 waren $^{6}/_{7}$ der landwirtschaftlichen Erzeugnisse erfaßt[148]); dabei beruhte die Mehrzahl der Zwangskartelle auf dem Reichsnährstandsgesetz. Es wurden einstufige „Wirtschaftliche Vereinigungen", horizontale Zusammenschlüsse, gebildet. Die meisten wirtschaftlichen Vereinigungen sind einer der (vorläufig 11) „Hauptvereinigungen", mehrstufigen vertikalen Zusammenschlüssen, unterstellt. Die Hauptvereinigungen bauen sich auf regionalen Wirtschaftsverbänden auf, ähnlich wie nach dem Kohlenwirtschaftsgesetz der Reichskohlenverband eine Zusammenfassung der Kohlensyndikate darstellt. Die gesetzlichen Bestimmungen über Wirtschaftsverbände und Hauptvereinigungen sind kurz zu betrachten.

2. Landwirtschaftliche Zwangskartelle.

a) Gesetzliche Regelung.

1. Getreidewirtschaft.

Die „Verordnung zur Ordnung der Getreidewirtschaft vom 14. Juli 1934", RGBl. I S. 629 (in der Fassung vom 10. Juli 1935 RGBl. I S. 1006), schloß die Getreideerzeuger (Erzeugergruppe), die Be- und Verarbeiter (Verarbeitergruppe) und die Händler (Verteilergruppe) regional zu rechtsfähigen Getreidewirtschaftsverbänden zusammen (§§ 1, 2 VO.). Ein Getreidewirtschaftsverband hat die Aufgabe, „unter Wahrung der Belange der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls sowie der beteiligten Wirtschaftsstufen den Absatz und die Verwertung von Getreide (Roggen, Weizen, Gerste, Hafer) und Erzeugnissen hieraus und von Brot, sowie die Preise und Preisspannen für Erzeugnisse aus Getreide und Brot so zu regeln, daß die Versorgung der Verbraucher sichergestellt ist" (§ 1 Satzung). Organe des Verbandes sind der Vorsitzende, der Verwaltungsrat und die Vertreterversammlung. Der Vorsitzende wird vom Vorsitzenden der Hauptvereinigung im Einvernehmen mit dem Landesbauernführer[149]) ernannt; er leitet den Verband nach dem Führerprinzip (§§ 6, 8 Satzung). Der Verwaltungsrat wird ebenfalls vom Vorsitzenden der Hauptvereinigung im Einvernehmen mit dem Landesbauernführer[149]) berufen; er berät den Vorsitzenden des Verbandes und kann gegen seine Anordnungen Einspruch einlegen; über den Einspruch entscheidet der Vorsitzende der Hauptvereinigung endgültig (§ 10 Satzung). In derselben Weise wird schließlich die Vertreterversammlung berufen. Die Vertreterversammlung nimmt den Geschäftsbericht des Vorsitzenden entgegen und

---

[148]) Wedemeyer, Ruhr und Rhein, 6. April 1934, Heft 14.

[149]) An die Stelle des Landesbauernführers trat der Reichsbauernführer, § 4 der 4. ReichsnährstandsaufbauVO. vom 4. Februar 1935.

faßt über die Jahresrechnung und den vom Vorsitzenden aufgestellten Haushaltsvoranschlag Beschluß (§§ 12, 14 Satzung). Sind die Verbände nicht zu groß, tritt an die Stelle der Vertreterversammlung die Mitgliederversammlung[150]).

Die 19 Getreidewirtschaftsverbände und die „Wirtschaftliche Vereinigung der Roggen- und Weizenmühlen" bilden die „Hauptvereinigung der deutschen Getreidewirtschaft" (§§ 2, 5 VO.; § 4 Satzung).

Die wirtschaftliche Vereinigung der Roggen- und Weizenmühlen ist ebenso wie die Wirtschaftsverbände ein Zwangskartell, aber ein einstufiges. Es wurde gebildet durch die Verordnung vom 5. November 1933, RGBl. I S. 810 (in der Fassung vom 10. Juli RGBl. I S. 915) auf Grund des „Gesetzes über den Zusammenschluß von Mühlen vom 15. September 1933", RGBl. I S. 627. Die Wirtschaftliche Vereinigung ist rechtsfähig; sie bezweckt die Regelung der Verwertung von inländischem Roggen und Weizen, also eine kartellmäßige Wettbewerbsregelung (§§ 1, 2 VO.). Ihre Organe sind Verwaltungsrat und Vorstand, beide werden vom Reichsbauernführer mit Zustimmung des REM. ernannt (§§ 6, 7, 9 VO.). Die Leitung liegt beim Verwaltungsrat (§ 8 VO.). Bei den übrigen wirtschaftlichen Vereinigungen, z. B. der Dauermilcherzeuger, gilt auch hier das Führerprinzip. Außerdem kann ebenso wie bei den Wirtschaftsverbänden noch eine Vertreter- bezw. Mitgliederversammlung bestehen, z. B. bei der Schmelzkäsereivereinigung.

Die Hauptvereinigung besitzt ebenfalls Rechtsfähigkeit (§ 4 GetreideVO.). Ihre Aufgabe ist es, die Tätigkeit der Getreidewirtschaftsverbände und der sonstigen ihr angeschlossenen Verbände einheitlich nach den Notwendigkeiten der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls zu lenken und die deutsche Getreide- und Brotversorgung sicherzustellen (§ 1 Satzung). Sie kann zu diesem Zweck den ihr angeschlossenen Zusammenschlüssen Weisungen erteilen; die Wirtschaftliche Vereinigung der Roggen- und Weizenmühlen bleibt jedoch in der Kontingentsfestsetzung frei (§ 7 GetreideVO.). Eine ähnliche Ausnahme findet sich bei den übrigen Hauptvereinigungen nicht. Organe der Hauptvereinigung sind der Vorsitzende und der Verwaltungsrat. Beide Organe werden vom REM. im Einvernehmen mit dem Reichsbauernführer ernannt[151]); ihre Befugnisse entsprechen denjenigen in den Wirtschaftsverbänden (§§ 6, 8, 10 Satzung).

In ähnlicher Weise wie die Getreidewirtschaft wurden die anderen Zweige der Landwirtschaft geregelt:

---

[150]) So z. B. ausdrücklich bei den Großverteilervereinigungen in der Milchwirtschaft, siehe unten S. 80.

[151]) Seit der 4. ReichsnährstandsaufbauVO. vom 4. Februar 1935 § 4 liegt die Ernennung beim Reichsbauernführer mit Zustimmung des REM.

2. Zuckerwirtschaft

durch „Verordnung über den Zusammenschluß der deutschen Zuckerindustrie vom 10. November 1934", RGBl. I S. 1173. § 16 der VO. setzt die ZuckerVO. vom 27. März 1931 außer Kraft;

3. Milchwirtschaft

durch „Verordnung über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft vom 27. März 1934", RGBl. I S. 259. Unterste Zusammenschlußstufe sind hier rechtsfähige Milchwirtschaftsverbände. Die „Deutsche milchwirtschaftliche Vereinigung" (Hauptvereinigung) umfaßt außer den Milchwirtschaftsverbänden die Wirtschaftlichen Vereinigungen der Großverteiler, der Schmelzkäsehersteller und der Dauermilcherzeuger (§§ 2, 4, 5, 6, 7). Bezeichnend für die Entstehung des deutschen Einheitsstaates ist die Entwicklung des § 38 Milchges. bis zu seiner Aufhebung durch § 27 MilchVO. Das „Gesetz zur Aenderung des Milchgesetzes vom 11. Mai 1933", RGBl. I S. 261, dehnte die Zusammenschlußbefugnis, die ursprünglich nur den Landesbehörden zustand, auf den REM. aus. Das zweite Aenderungsgesetz vom 20. Juli 1933, RGBl. I S. 527, ermächtigte in erster Linie den REM. zum Zusammenschluß, und nur soweit dieser von seiner Befugnis keinen Gebrauch machte, stand sie auch den Landesbehörden zu;

4. Kartoffelwirtschaft

durch „Verordnung über den Zusammenschluß der deutschen Kartoffelwirtschaft vom 18. April 1935", RGBl. I, S. 555. Die Verordnung über den Zusammenschluß der Kartoffelstärkeindustrie vom 12. Juni 1931 war schon durch Verordnung vom 30. April 1934, RGBl. I S. 366, aufgehoben worden. Die gleiche Verordnung hatte zahlreiche Vorschriften der FeuchtstärkeVO. vom 30. April 1932 außer Kraft gesetzt; die endgültige Aufhebung wurde jedoch vergessen;

5. Eierwirtschaft

durch „zweite Verordnung über die Regelung des Eiermarktes vom 3. Mai 1934", RGBl. I S. 355. Die Wirtschaftsverbände heißen hier Eierverwertungsverbände, da sie nur die Eierverteiler umfassen (§ 1)[152]).

6. Fischwirtschaft

durch „Verordnung über den Zusammenschluß der deutschen Fischwirtschaft vom 1. April 1935", RGBl. I S. 542. Die Hauptvereinigung der deutschen Fischwirtschaft ist die einzige, die nicht in Unterverbände

---

[152]) Der Aufbau der Eierwirtschaft wurde durch die „Verordnung über den Zusammenschluß der deutschen Eierwirtschaft vom 22. Novbr. 1935", RGBl. I S. 1355, den übrigen Landwirtschaftszweigen angenähert; für die geschichtliche Entwicklung bleiben aber die obigen Ausführungen von Interesse.

zerfällt, sondern ihre Tätigkeit über das ganze Reich unmittelbar erstreckt (§ 1);

7. Gartenbau

durch „Verordnung über den Zusammenschluß der deutschen Gartenbauwirtschaft vom 27. Februar 1935", RGBl. I S. 343 (in der Fassung vom 2. September 1935 RGBl. I, S. 1123). In der Fischwirtschaft und im Gartenbau spielt die Verwertungsindustrie eine besondere Rolle. Sie war ursprünglich ähnlich wie die Getreidemühlen in wirtschaftlichen Vereinigungen zusammengefaßt. Diese wurden durch die §§ 11 der obigen VOen aufgelöst und sind in der allgemeinen Organisation der Fischwirtschaft und des Gartenbaues aufgegangen;

8. Brauwirtschaft

durch „Verordnung über den Zusammenschluß der deutschen Brauwirtschaft vom 18. April 1935", RGBl. I S. 556;

9. Viehwirtschaft

durch „Verordnung zur Regelung des Verkehrs mit Schlachtvieh vom 27. Februar 1935", RGBl. I S. 301;

10. Süßwarenwirtschaft

durch „Verordnung über den Zusammenschluß der Süßwarenwirtschaft vom 7. Juni 1935", RGBl. I S. 742. Die „Wirtschaftliche Vereinigung der deutschen Süßwarenindustrie" (nicht Hauptvereinigung) umfaßt nur die gewerblichen Erzeuger von Süßwaren und Händler, da die Zuckerrübenerzeuger schon der Zuckerwirtschaft angehören;

11. Forst- und Holzwirtschaft.

Das „Gesetz über die Marktordnung auf dem Gebiet der Forst- und Holzwirtschaft vom 16. Oktober 1935", RGBl. I S. 1239, ermächtigt den Reichsforstmeister zu Zusammenschlüssen. Voraussetzungen und Befugnisse sind die gleichen wie nach §§ 3, 4 RNährst.G. § 5 Ziff. 2 des neuen Gesetzes geht über § 9 Ziff. 2 RNährstG. noch hinaus, indem der Reichsforstmeister bei rechtskräftiger Verurteilung nicht nur die Fortführung des Betriebes untersagen, sondern auch staatliche Verwaltung anordnen kann. Der Reichsforstmeister hat von der Zusammenschlußermächtigung bisher noch keinen Gebrauch gemacht.

Keiner Hauptvereinigung unterstellt sind die wirtschaftlichen Vereinigungen der Margarine- und Kunstspeisefettindustrie[153]) und der Mischfuttermittelhersteller[154]).

b. Rechtliche Ausgestaltung.

Wie sind bei den landwirtschaftlichen Zwangskartellen Preis- und Kontingentsfestsetzung und die Staatsaufsicht geregelt?

---

[153]) VO. vom 23. Juli 1934, RGBl. I S. 720.
[154]) VO. vom 21. August 1934, RGBl. I S. 795.

Das Recht der Festsetzung von Preisen und Kontingenten (Kontingentierung weniger bei der landwirtschaftlichen Erzeugung als in der Nahrungsmittelindustrie) liegt grundsätzlich bei den Zwangskartellen[155]) (GetreideVO. § 10 für Getreideerzeugnisse, KartoffelVO. § 4, GartenbauVO. § 4, FischwirtschaftsVO. § 2, BrauwirtschaftsVO. § 5, MilchVO. § 21 (nicht für Butter und Käse)).

Ein Mitglied, das durch diese Festsetzungen eine schwere wirtschaftliche Schädigung erleidet, kann u. U. eine angemessene Entschädigung (nicht Schadensersatz) von dem Zwangszusammenschluß verlangen (z. B. KartoffelVO. § 5, GartenbauVO. § 5, FischwirtschaftsVO § 4, BrauwirtschaftsVO. § 6). Aeltere Zusammenschlüsse kennen den Entschädigungsanspruch nicht, dafür aber ein Beschwerderecht gegen allgemeine Anordnungen und Kontingentsfestsetzungen (nicht für Preise) (EierVO. § 6, MilchVO. § 12). Die Festsetzung verbindlicher Preise und Preisspannen bedarf der Zustimmung des REM. (z. B. GetreideVO. § 10, GartenbauVO § 4, FischwirtschaftsVO. § 2, BrauwirtschaftsVO. § 5).

Ausnahmen bestehen für den Getreide-, Eier-, Butter- und Käsepreis. Der Getreidepreis wird für jedes Getreidewirtschaftsjahr durch Verordnung festgelegt[156]). Den Eierpreis und die Preise für Butter und Käse bestimmt der Reichsnährstand[157]). Der REM. hat bei Eiern ein Beanstandungsrecht, bei Butter und Käse ist zur Wirksamkeit der Preisfestsetzung seine Genehmigung erforderlich.

Die Staatsaufsicht wird bei den landwirtschaftlichen Zwangskartellen durch den REM. auf Grund § 4 RNährstG. ausgeübt. Bei einigen Zusammenschlüssen sind seine Befugnisse eingeschränkt (ZuckerVO. § 6, MischfuttermittelVO. § 3, MargarineVO. § 3); sie ergreifen in diesen Fällen nur das Recht der Büchereinsicht, Sitzungsteilnahme und Untersagung von Beschlüssen. Allgemeine Maßnahmen hat das Kartell dem REM. anzuzeigen. Der REM. kann auch selbst Kartellmaßnahmen treffen, wenn das Kartell Beschlüsse, die er beanstandet hat, nicht abändert[158]).

Seit der 4. Verordnung über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes vom 4. Februar 1935, RGBl. I S. 170, unterstehen die land-

---

[155]) Das Gesetz sagt nicht, ob bei der Hauptvereinigung oder den unteren Verbänden. Ein wesentlicher Unterschied besteht jedoch nicht, da die Hauptvereinigung kraft ihrer Anweisungsbefugnis gleichmäßige Beschlüsse der unteren Verbände erreichen kann.

[156]) Zuletzt durch VO. vom 10. Juli 1935, RGBl. I S. 1006 § 13.

[157]) VO. zur Regelung des Eiermarktes vom 21. Dezember 1933, RGBl. I S. 1103 § 4.
VO. über den Verkehr mit Milcherzeugnissen vom 21. Dezember 1933, RGBl. I, S. 1109 Art. 2.

[158]) Aehnlich das KaWG. von 1933; siehe oben S. 73.

wirtschaftlichen Zwangskartelle außerdem der Aufsicht des Reichsnährstandes (§§ 2, 3)[159]). Die Aufsicht des Reichsnährstandes erstreckt sich auf alle Kartellmaßnahmen, grundsätzlich jedoch nur auf die Hauptvereinigungen, nicht auch auf die unteren Verbände. Als Mittel stehen dem Reichsnährstand Büchereinsicht, Sitzungsteilnahme und Untersagungsrechte zu. Er kann verlangen, daß Mängel der inneren Geschäftsführung und der Zusammenarbeit abgestellt werden, auch Angestellten der Zusammenschlüsse kündigen sowie Neueinstellungen vornehmen (§§ 2, 3).

Die Aufsichtsbefugnisse des Reichsnährstandes sind also ähnlich denen des REM. in den oben genannten besonderen Fällen. Allgemein läßt sich eine allmähliche Ueberleitung der Zwangskartelle aus dem Geschäftsbereich des REM. in den des Reichsnährstandes, von der Zentralisation zur Dezentralisation, feststellen. Beispielsweise werden die Satzungen der landwirtschaftlichen Zwangszusammenschlüsse, im Anfang als Teil der Zusammenschlußverordnungen vom REM. erlassen, in Zukunft vom Reichsbauernführer als Vertreter des Reichsnährstandes festgelegt (§ 3 der 4. Reichsnährstandsaufbauverordnung vom 4. Februar 1935).

IV. Keine Zwangskartelle.

1. Landwirtschaftliche Reichsstellen.

Keine Zwangskartelle stellen die vier landwirtschaftlichen Reichsstellen dar. Die am 31. März 1930 begründete Reichsmaisstelle erhielt durch das „Gesetz über die Umwandlung der Reichsmaisstelle vom 30. Mai 1933", RGBl. I S. 313, Art. 1 die Bezeichnung „Reichsstelle für Getreide, Futtermittel und sonstige landwirtschaftliche Erzeugnisse". Die Geschäftsabteilung wurde ihres privatrechtlichen Charakters entkleidet, die G.m.b.H. aufgelöst und die Geschäftsanteile zurückbezahlt (Art. 2, 3)[160]).

In ähnlicher Weise (ohne Zweiteilung in Verwaltungsrat und Geschäftsabteilung) war schon vorher eine „Reichsstelle für Oele und Fette"[161]) und eine „Reichsstelle für Eier"[162]) errichtet worden. Hinzu kam die „Reichsstelle für Tiere und tierische Erzeugnisse"[163]).

---

159) Der Reichsnährstand ist zwar kein Staatsorgan, sondern ein Selbstverwaltungskörper. Er ist jedoch in derart vollkommener Weise dem Staat eingegliedert (Personalunion), daß seine Aufsicht tatsächlich die Wirkung einer Staatsaufsicht hat.

160) Neue Fassung des Maisges. vom 5. Oktober 1934, RGBl. I S. 918.

161) VO. vom 4. April 1933, RGBl. I S. 166; seit VO. über den Verkehr mit Milcherzeugnissen vom 21. Dezember 1933, RGBl. I S. 1109 „Reichsstelle für Milcherzeugnisse, Oele und Fette".

162) VO. zur Durchführung des Gesetzes über den Verkehr mit Eiern vom 21. Dezember 1933 RGBl. I S. 1104.

163) VO. zur Durchführung des Gesetzes über den Verkehr mit Tieren und tierischen Erzeugnissen vom 24. März 1934, RGBl. I S. 228.

Konnte es bei der Reichsmaisstelle von 1930 noch zweifelhaft sein, ob ein Zwangskartell vorliegt, bestehen bei den neuen Reichsstellen Zweifel dieser Art nicht mehr. Sie sind rechtsfähige öffentliche Anstalten[164]).

2. Berufsstände.

Auch die auf Grund des „Gesetzes zur Vorbereitung des organischen Aufbaues der deutschen Wirtschaft vom 27. Februar 1934", RGBl. I S. 185[165]), im Entstehen berufenen Berufsstände sind keine Zwangskartelle. Es handelt sich zwar auch bei ihnen um echte Zwangsverbände, doch fehlen die kartellmäßigen Aufgaben. Die Berufsstände sind Wirtschaftsverbände, Fachverbände. Sie haben allgemein wirtschaftspolitische Funktionen. Ihre Tätigkeit ist beratend, betreuend (Erziehung der Berufsgenossen, Pflege der Berufsehre), mehr immaterieller Art, nicht kaufmännisch-wirtschaftlich und unmittelbar marktregelnd[166]).

Der Unterschied zwischen Kartell und Berufsstand wird auch vom Reichswirtschaftsminister betont. Der Erlaß an die Reichsgruppe Handel vom 4. Juni 1935[167]) verbietet den Berufsständen jede Markt- und Preisregelung und spricht von „vertrauensvoller Zusammenarbeit" zwischen den beiden Zusammenschlußformen. Eine Verwischung der Grenze würde im Ergebnis zu einer planwirtschaftlich organisierten Wirtschaft führen, was den Grundsätzen des nationalsozialistischen Staates zuwiderliefe[168]).

C. Zusammenfassung und Ausblick.

Im dritten Abschnitt der Entwicklung des deutschen Zwangskartellrechts sind mit dem Zwangskartellgesetz und dem Reichsnährstandsgesetz zwei Rahmengesetze entstanden, welche die Bildung von Zwangskartellen auf einheitlicher Grundlage ermöglichen. Wichtiger aber ist, daß der Staat eine feste Führung bekommen hat, die auch die Gewähr dafür bietet, daß die Ausgestaltung der Zwangskartelle und die Staatsaufsicht tatsächlich nach einheitlichen Gesichtspunkten erfolgen. Bezeichnend ist, daß es Zwangskartelle auf Grund Parteieinigung nicht mehr gibt, sondern alle auf staatlichem Machtspruch beruhen.

Entsprechend der verschiedenen Einstellung des Staates zu Industrie und Landwirtschaft vollzog sich auch die Entwicklung des Zwangskartellrechts in doppelter Weise.

---

164) Huber, Die Gestalt des deutschen Sozialismus, S. 86.
165) 1. DurchfVO. vom 27. 11. 1934 RGBl. I S. 1194.
2. DurchfVO. vom 25. 9. 1935 RGBl. I S. 1169.
166) Tschierschky, KartR. 1935, S. 325, 746; Müllensiefen-Dörinkel, S. 241; Müllensiefen, S. 11; Böhm, S. IX ff.
167) Abgedruckt in KartR. 1935, S. 554.
168) Tschierschky, KartR. 1935, S. 326.

In der Industrie[169]) setzte sich die begonnene Rechtsentwicklung in der Richtung fort, daß einerseits durch erhöhte Aufgaben die Verantwortung der Unternehmer gestärkt, andererseits die staatlichen Eingriffsbefugnisse erweitert wurden. Die Rechte und Pflichten der Unternehmer sind dieselben wie bei freien Kartellen, da den Zwangszusammenschlüssen die Kartellverträge der ehemals freien Kartelle zugrunde liegen. Diesen weitgehenden Befugnissen der Unternehmer stehen die umfassenden Aufsichts- und Eingriffsrechte des Reichswirtschaftsministers gegenüber.

Zu beachten ist die „Verordnung gegen Preissteigerungen vom 16. Mai 1934", RGBl. I S. 269, nach der für lebenswichtige Gegenstände und Leistungen zur Befriedigung des täglichen Bedarfs keine Mindestpreise ohne Einwilligung der Preisüberwachungsstelle[170]) festgesetzt werden dürfen. Während im allgemeinen das Preisüberwachungsrecht im Rahmen dieser Arbeit nicht berücksichtigt werden soll, muß diese eine Verordnung genannt werden, da sie sich ausdrücklich auf „Verbände oder andere Zusammenschlüsse, gleichviel ob sie auf öffentlichem oder bürgerlichem Recht beruhen", bezieht[171]).

Bei dem staatlichen Organisationszwang findet sich die Rechtsfigur des privatrechtsgestaltenden Staatsakts wieder. Eine Ersatzhandlung für ein Privatrechtsgeschäft liegt nicht vor, da die bisher auf Grund des Zwangskartellgesetzes gebildeten Zwangszusammenschlüsse unmittelbar auf staatlichem Machtspruch beruhten. Die allgemeinen bürgerlichrechtlichen und handelsrechtlichen Vorschriften finden daher auf diese Zusammenschlüsse wiederum nur eine analoge Anwendung.

Die ministeriellen Anordnungen auf Grund des Zwangskartellgesetzes werden ebenfalls wieder als „Rechtsverordnungen" fingiert (§ 8 ZKG., ebenso § 10 RNährstG.)[172]). Eine Nachprüfung durch die ordentlichen Gerichte kommt nicht mehr in Betracht. Denn die aus § 14 KVO. übernommenen Einigungsverhandlungen bieten genügenden Rechtsschutz (§ 4 ZKG.). Die Einigungsverhandlungen sind zwar nicht zwingend vorgeschrieben, auf ihre Vornahme weist aber die amtliche Begründung zum Zwangskartellgesetz ausdrücklich hin[173]). Vor allem aber widerspräche es nationalsozialistischer Staatsauffassung, einen staatlichen Hoheitsakt gerichtlicher Nachprüfung zu unterziehen.

---

169) Hier sollen nur die Anordnungen nach dem Zwangskartellgesetz betrachtet werden. Die Regelung bei Kohle, Kali und Binnenschiffahrt fällt aus historischen Gründen aus diesem Rahmen heraus und kann zudem nicht als endgültig angesehen werden.

170) Das ist für größere Marktgebiete, wie dies bei Zwangskartellen immer der Fall sein dürfte, der Reichswirtschaftsminister (§ 2 VO).

171) Siehe oben S. 30.

172) Vergleiche § 8 Handelsklassengesetz; siehe oben S. 68.

173) RA. vom 21. Juli 1933 Nr. 168; Callmann, S. 170.

Ebenso widerspräche es nationalsozialistischer Staatsauffassung, einzelnen Mitgliedern ein Kündigungsrecht zu gewähren. Eine gesetzliche Kündigung schließt § 1 Abs. 2 ZKG aus; aber auch ein etwa vertraglich bedungenes derartiges Recht kann nicht durchschlagen. Tschierschky[174]) hebt mit Recht hervor, daß die Zusammenschlüsse auf Grund des Zwangskartellgesetzes nur für einen kurzfristigen Zeitraum angeordnet werden und daß zugunsten jedes Mitgliedes, auf dessen Person ein sein Ausscheiden rechtfertigender Benachteiligungsgrund zutrifft, der RWM. nach § 4 KVO. oder §§ 2, 3 ZKG. Abhilfe schaffen kann. Eine Auflösung der Zwangskartelle durch Staatsakt ist nicht nur wie bisher nach der Kartellverordnung und Kartellnotverordnung möglich, sondern auch auf Grund § 3 ZKG. Strauß[175]) schlägt de lege ferenda die Zulässigkeit der Selbstauflösung durch die Mitglieder vor. Ein Bedürfnis hierzu besteht m. E. angesichts der kurzen Zeitdauer der bisher gebildeten Zwangskartelle nicht.

Den Charakter einer Gewerbeberechtigung hat die Beteiligungsziffer nur bei den Zwangskartellen, bei denen mit dem Zwangsanschluß sämtlicher vorhandener Außenseiter ein Errichtungsverbot für neue Unternehmungen verbunden ist[176]).

Auch die landwirtschaftlichen Zwangskartelle gingen von den überkommenen Rechtssätzen aus. Die Weiterentwicklung vollzog sich jedoch durchaus verschieden zu den industriellen Zwangskartellen.

Der tiefere Grund hierfür liegt m. E. darin, daß die Landwirtschaft bewußt einer eigenen Marktordnung unterstellt wurde, derzufolge sie sich nicht in demselben Maße wie die Industrie nach dem kapitalistischen Gewinnstreben orientiert[177]). Dadurch ist die innere Dynamik, der Interessengegensatz zwischen Unternehmer und Staat[178]), für die landwirtschaftlichen Zwangsverbände in Wegfall gekommen.

Aeußerlich zeigt dies die Tatsache, daß nur in der Landwirtschaft die Identität zwischen Berufsstand und Zwangskartell durchgeführt wurde[179]). Damit nähern sich die landwirtschaftlichen Zwangsverbände den mittelalterlichen Zünften. Das soziologische Betrachtungsmoment

---

174) Tschierschky, KartR. 1935, S. 5.
175) Strauß, KartR. 1933, S. 525.
176) Dies trifft z. B. bei Flußeisenwalzdraht und in der Zigarettenindustrie zu. Auch nach dem neuen KaWG. liegt praktisch eine Gewerbeberechtigung vor; der Absatz ist verboten und die Förderung an die Syndikate abzuliefern (§ 5 KaWG).
177) Siehe oben S. 19, 28.
178) In dem oben S. 29 dargelegten Sinn.
179) Tschierschky, KartR. 1933, S. 524.

gewinnt wieder an Bedeutung und läßt die materielle Seite zurücktreten[180]).

Bezeichnend ist ferner, daß nur die landwirtschaftlichen Zwangskartelle nach dem Führerprinzip organisiert sind. An sich steht das Führerprinzip (Autorität nach unten — Verantwortung nach oben) mit dem kartellmäßigen Gedanken der Eigenverwaltung durch die Beteiligten nicht im Widerspruch. Der rechte Führer wird den Gemeinschaftswillen besser zum Ausdruck bringen als eine unorganisierte Mitgliederversammlung oder gewählte Bürokraten[181]). Trotzdem hat sich in den industriellen Zwangskartellen das Führerprinzip nicht durchgesetzt[182]). Hier stehen auf seiten der Unternehmer materielle Interessen im Vordergrund. „Der kaufmännisch-wirtschaftliche Charakter dieser Kartelle läßt Führer im politischen Sinne des Wortes nicht zu"[183]). Wer soll den Führer ernennen? Wer soll die Verantwortung für richtige Führerauswahl tragen? Das Führerprinzip in den industriellen Zusammenschlüssen durchführen hieße dem einzelnen Unternehmer die wirtschaftliche Verantwortung für sein Unternehmen abnehmen. Dies Ergebnis steht aber in Widerspruch zu der geltenden Wirtschaftsordnung.

Die Verbindung von Berufsstand und Zwangskartell und die Einführung des Führerprinzips in der Landwirtschaft sind der Beweis dafür, daß hier das Ende der einen Richtung der Zwangskartellrechtsentwicklung liegt. Die landwirtschaftlichen Zwangskartelle werden zu unkapitalistischen Zwangsgenossenschaften in dem oben dargelegten Sinne, daß ein gemeinsames solidarisches Vorgehen der Mitglieder im Vordergrund steht und wirtschaftliche Maßnahmen nur die Bedeutung einer Hilfsstellung haben[184]). Wenn die Entwicklung einmal vollendet sein wird und die landwirtschaftlichen Zwangsverbände dem Reichsnährstand vollständig eingegliedert sind, kann man von landwirtschaftlichen Zwangskartellen nicht mehr sprechen.

Wird sich auf industriellem Gebiet das Zwangskartellrecht fortentwickeln? das Zwangskartellgesetz „soll unverzüglich aufgehoben werden, sobald sich die Wirtschaftslage gebessert hat und eine auskömmliche Beschäftigung für die bestehenden Unternehmungen gegeben ist"[185]). Die sozialen Aufgaben der Zwangskartelle werden dann von den

---

180) Merkel, Stabsabteilungsleiter im Reichsnährstand bezeichnet den Reichsnährstand als „eine neue Lebensgemeinschaft des deutschen Bauerntums"; Frankf. Ztg. vom 15. November 1935 Nr. 584.
181) Huber, Die Gestalt des deutschen Sozialismus, S. 35.
182) Tschierschky, KartR. 1933, S. 432; Reupke, Der deutsche Volkswirt, 1934, Heft 17; Müllensiefen S. 32.
183) Müllensiefen-Dörinkel, S. 247.
184) Siehe oben, S. 16.
185) RA. vom 21. Juli 1933 Nr. 168.

inzwischen ausgebauten Berufsständen übernommen werden, die „Grundsätze loyaler und anständiger Konkurrenz" aufstellen und ihren erzieherischen Einfluß auf die Unternehmer derart geltend machen werden, daß das „freie Spiel der Kräfte" auch ohne staatliche Zwangsmaßnahmen ein „gesundes und geordnetes" sein kann[186]). Dieses Wirtschaftssystem wird Zwangskartelle nur noch in vereinzelten Ausnahmefällen kennen.

Jedoch die für das staatliche Leben besonders wichtigen Wirtschaftsgebiete bedürfen auch in Zukunft einer besonderen staatlichen Einflußnahme. In Betracht kommen etwa: Eisenbahn, Autobahn, Post, Telegraphie, Rundfunk, Energiewirtschaft, Kreditwesen, Kohle, Kali, Chemie, Stahl, See- und Luftschiffahrt[187]). Wird der Staat auf diesen Gebieten zur Bildung von Zwangskartellen schreiten? Meines Erachtens ist Huber[188]) darin recht zu geben, daß in diesen Fällen die Anstalt des öffentlichen Rechts[189]) die im totalen Staat angemessene juristische Form darstellt. Reichsbank, Reichsbahn, Reichsautobahn und die landwirtschaftlichen Reichsstellen sind bereits in dieser Form organisiert. Bei Kohle, Kali und Binnenschiffahrt allerdings scheint sich der Staat für die Zwangskartellbildung zu entscheiden. Doch sind die Dinge noch zu sehr in Fluß um Endgültiges darüber sagen zu können.

---

[186]) Rede des RWM. Schmitt am 13. März 1934, abgedruckt bei Müllensiefen-Dörinkel, S. 233 ff.

[187]) Die Entscheidung, welche Gebiete im einzelnen dazu gehören, ist eine politische; sie wird von dem neuen Gesichtspunkt der Wehrwirtschaft mit beeinflußt werden.

[188]) Huber, Die Gestalt des deutschen Sozialismus, S. 75 ff.

[189]) Ueber den Begriff: Jellinek, S. 174.

IV. Teil:
Rechtsnatur der Zwangskartelle.

Bei sämtlichen Zwangskartellen findet sich die Bestimmung, daß sie Rechtsfähigkeit besitzen. Sind sie Verbände des öffentlichen oder des privaten Rechts?

Bei der Binnenschiffahrt wird die öffentlich-rechtliche Natur der Zwangszusammenschlüsse ausdrücklich festgelegt[1]). In den anderen Fällen läßt der Gesetzgeber die Frage offen. Für die Privatrechtsnatur der Zwangskartelle spricht ihre Artgleichheit mit den freien Kartellen in Form und Betätigung, während die gesamtwirtschaftliche Zielsetzung und die umfangreiche Regelung des Zwangskartellrechts durch öffentlich-rechtliche Normen die Annahme des Gegenteils zu rechtfertigen scheinen.

Einige Autoren[2]) entscheiden die Frage, indem sie auf den staatlichen Organisationszwang abstellen. Zwangskartelle auf Grund staatlichen Machtspruchs sollen öffentlich-rechtliche, Zwangskartelle auf Grund Parteieinigung privatrechtliche Verbände sein. Wäre dies richtig, dann wäre das Zuckerzwangskartell von 1931 öffentlich-rechtlich und die Kartoffelstärkezwangskartelle von 1931/32 privatrechtliche Verbände gewesen, obwohl die Entstehung einheitlich auf das Handelsklassengesetz zurückzuführen ist und der RFM. bei Erlaß der Satzung für das Zuckerkartell genau so an das Handelsklassengesetz gebunden war wie die Kartoffelstärkeunternehmer bei der „privatrechtlichen" Kartellbildung. Im übrigen wurde oben schon ausgeführt, daß der staatliche Organisationszwang allein die Rechtsnatur eines Kartells nicht ändert; nur im Zusammenhang mit anderen Merkmalen kann er als Indiz Bedeutung erlangen[3]). Nach Callmann[4]) soll es darauf ankommen, ob ein Kartell unter Inanspruchnahme staatlicher Zwangsmittel seine Ziele durchsetzen kann. Nach dieser Ansicht gehörten z. B. die Kartoffel-

---

[1]) Als Grund gibt Müllensiefen-Dörinkel, S. 113, einen besonderen Streitfall mit einem Außenseiter an. Die tiefere Ursache dafür, daß die gesetzliche Ermächtigung sich von Anfang an auf die Bildung öffentlich-rechtlicher Verbände erstreckte, liegt m. E. in der Angleichung an andere Binnenverkehrsunternehmen (z. B. Eisenbahn).

[2]) Isay, Studien, S. 18; Wauer, S. 42; Nipperdey, in Gruchot Bd. 68, S. 436.

[3]) Siehe S. 26, 90.

[4]) Callmann, S. 165.

stärkezwangskartelle — zweifellos privatrechtliche Verbände — dem öffentlichen Recht an, da sie die Produktion von Außenseitern mit polizeilichem Zwang hindern konnten.

a) Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Eine Entscheidung kann nur nach Klärung des Wesens der Körperschaft des öffentlichen Rechts gewonnen werden. Mit Simons[5]) und Huber[6]) soll unter Körperschaft des öffentlichen Rechts ein Rechtssubjekt verstanden werden, das der Staat in besonderem Maße seiner staatlichen Ordnung dadurch eingefügt hat, daß er es dem staatlichen Organisationszwang und einer besonderen Staatsaufsicht unterstellt, ihm hoheitliche Befugnisse verleiht und ihm die Wahrnehmung besonderer Staatsaufgaben überträgt. Simons[7]) betont mit Recht, daß eine allgemeingültige Definition der Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht aufgestellt werden kann. Die gegebenen Kennzeichen ermöglichen es jedoch, das einzelne Zwangskartell dem privaten oder öffentlichen Recht zuzuordnen.

Sollte sich herausstellen, daß bei einem Zwangskartell die Kennzeichen der Körperschaft des öffentlichen Rechts nur teilweise vorliegen, handelt es sich regelmäßig um einen privatrechtlichen Verband. Insbesondere vermag die Anwendung staatlichen Organisationszwanges und die Unterstellung unter besondere Staatsaufsicht allein nicht, einen Verband des Privatrechts in die öffentliche Sphäre zu erheben. Entscheidend ist die Gesamttendenz des Verbandes, die überwiegend auf das öffentliche Interesse und die Wahrnehmung besonderer Staatsaufgaben gerichtet sein muß.

Ein Verband, dem der Staat lediglich Hoheitsbefugnisse übertragen hat, wird damit zum beliehenen Unternehmer. Da auch der beliehene Unternehmer öffentliche Interessen wahrnimmt (z. B. Privateisenbahn), muß hier das Verhältnis zwischen dem Staat und dem Träger des Hoheitsrechtes besonders geprüft werden. Wird die Ausübung eines Wirtschaftszweiges nur im Interesse der Gesamtwirtschaft übertragen, ist der betreffende Unternehmer lediglich beliehen; er bleibt Privatrechtssubjekt. Wird dagegen eine wirtschaftliche Tätigkeit, die als eigentliche Staatsaufgabe anzusehen ist, den Nächstbeteiligten überlassen, entsteht eine Körperschaft des öffentlichen Rechts[8]).

---

[5]) Simons, S. 31 ff.
[6]) Huber, KartR. 1932, S. 273; siehe auch: Hatschek, S. 329; Fleiner, S. 105.
[7]) Simons, S. 34.
[8]) Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 47 ff.

b) Untersuchung der Rechtsnatur der Zwangskartelle in den einzelnen Entwicklungsabschnitten.

A. 1. Abschnitt 1910—1919.

Betrachten wir das einzige Zwangskartell des ersten Entwicklungsabschnittes des deutschen Zwangskartellrechts, das Kalizwangskartell von 1910, daraufhin, ob bei ihm die Merkmale der Körperschaft des öffentlichen Rechts zu finden sind, so zeigt sich bereits bei dem staatlichen Organisationszwang, daß er nicht in einer rechtlichen Form, sondern durch wirtschaftlichen Druck ausgeübt wurde. Völlig fehlen eine besondere Staatsaufsicht, die Verleihung hoheitlicher Befugnisse und die Wahrnehmung besonderer Staatsaufgaben. Das Kalizwangskartell diente hauptsächlich der Stützung des Kalibergbaues und nur in geringerem Maße gesamtwirtschaftlichen Interessen. Es ist daher ein privatrechtlicher Verband.

B. 2. Abschnitt 1919—1933.

I. Erster Unterabschnitt 1919—1923.

Bei den Sozialisierungsgesetzen im Kohle- und Kalibergbau war der staatliche Organisationszwang stark ausgeprägt. Es bestand nicht nur eine Pflicht der Mitglieder sich zusammenzuschließen, sondern auch eine Pflicht des Reichswirtschaftsministers, den Zusammenschluß gegegebenenfalls zwangsweise herbeizuführen.

Eine besondere Staatsaufsicht wurde durch den Reichskohlenrat bezw. Reichskalirat und den Reichswirtschaftsminister ausgeübt. Die Aufsicht des Reichswirtschaftsministers war unmittelbar und erstreckte sich auf die Beanstandung von gesetzwidrigen sowie von zweckwidrigen Maßnahmen[9]).

Hoheitliche Befugnisse übten die Sozialisierungszwangskartelle schon durch die Innehabung eines öffentlichen Monopols aus Außerdem besaßen sie eine Reihe sonstiger Hoheitsbefugnisse (z. B. das Recht, allgemeinverbindliche Anordnungen zu erlassen)[10]).

Schließlich waren die Sozialisierungszwangskartelle mit der Wahrnehmung besonderer Staatsaufgaben betraut und in besonderem Maße der staatlichen Ordnung eingefügt. Wie schon erwähnt, ist die Wirtschaft nach gemeinwirtschaftlicher Auffassung nicht in erster Linie Privatsache, sondern Gemeinschaftssache, also Staatswirtschaft im Interesse der Gesamtwirtschaft. Der Staat wirtschaftete aber nicht selbst, sondern schuf hierzu die gemeinwirtschaftlichen Wirtschaftsorganismen. Diese sind

---

[9]) z. B. bei Gefährdung des Gemeinwohls § 111 AB. KoWG, § 91 DB. KaWG.

[10]) Näheres siehe oben S. 50.

Selbstverwaltungskörper in dem oben entwickelten Sinn, weil ihnen echte Staatsaufgaben zu eigener Verwaltung übertragen wurden. Damit war eine Form der Staatswirtschaft gefunden, die weder Staatskapitalismus noch Staatssozialismus darstellt; denn der Staat wurde nicht unmittelbar wirtschaftlich tätig, sondern bestimmte nur Leitung, Richtlinien und Aufbau der Wirtschaft, die sich im übrigen nach denselben Wirtschaftsprinzipien wie bisher vollzog und deren Ausübung den Beteiligten überlassen war. Als Glieder der gemeinwirtschaftlichen Selbstverwaltung dienten die Sozialisierungszwangskartelle der besonderen Staatsaufgabe, die gemeinwirtschaftlichen Grundsätze in der Wirtschaft durchzuführen.

Aus dem Gesagten folgt die öffentliche Rechtsnatur für den Reichskohlenverband. Seine Funktionen waren nicht privatwirtschaftlicher Art, sondern leitend und regelnd im gemeinwirtschaftlichen Sinne. Aber auch die Syndikate sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Zwar blieb der Absatz von Kohle und Kali nach wie vor eine privatwirtschaftliche Tätigkeit. Doch waren die Syndikate hierin nicht frei, sondern an Anweisungen der höheren gemeinwirtschaftlichen Organe gebunden. Der Staat hatte auch den Absatz in den Bereich seiner Aufgaben einbezogen[11]).

Die öffentliche Rechtsfähigkeit wird erlangt durch Genehmigung der Satzung durch den Reichskohlenrat, bezw. Reichskalirat. Vorher besteht nur ein privatrechtlicher Verband, wenn den betreffenden bürgerlich-rechtlichen oder handelsrechtlichen Vorschriften (z. B. Eintrag ins Handelsregister) Genüge geschehen ist[12]).

II. Zweiter Unterabschnitt 1923—1933.

Die Zwangskartelle der letzten zehn Jahre der Weimarer Republik besaßen ebenfalls einen ausgeprägten Organisationszwang. Bei Zündwaren und Zucker bestand eine automatische Zugehörigkeit zu dem Zwangskartell durch Gesetz oder Verordnung. In der Kartoffelstärkewirtschaft waren die Unternehmer zum Anschluß verpflichtet. Am schwächsten zeigt sich der Organisationszwang in der Milchwirtschaft. Hier wurde er nicht vom Reich, sondern von den Ländern ausgeübt und nur von Fall zu Fall vom Regierungspräsidenten angeordnet.

Bei der Betrachtung der Staatsaufsicht dürfen Kartellverordnung und Kartellnotverordnung nicht herangezogen werden; denn dieser Aufsicht unterstehen die freien Kartelle in gleicher Weise. Unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Wohls wird die Staatsaufsicht bei Zündwaren und Milch ausgeübt. Bei Zucker und Kartoffelstärke sind die Aufsichts-

---

[11]) Callmann, S. 165; Simons, S. 75; Müllensiefen-Dörinkel S. 123; Huber, Die Gestalt des deutschen Sozialismus, S. 63; a. A. Isay-Tschierschky, S. 397; KartG. Nr. 18 vom 12. April 1924.

[12]) Simons S. 84.

befugnisse engere, da sie entweder von bestimmten Voraussetzungen abhängen (bei Zucker) oder sich nur auf bestimmte Beschlüsse beziehen (bei Kartoffelstärke).

Hoheitsrechte in der Art eines Monopols stehen nur der Zündwarenmonopolgesellschaft zu . Doch auch die anderen Zwangszusammenschlüsse besitzen hoheitliche Befugnisse. Die Zwangskartelle in der Zucker- und Kartoffelstärkewirtschaft können mit polizeilichem Zwang gegen Außenseiter vorgehen, die Beitragsumlagen der Milchzwangsverbände haben die Wirkungen eines vollstreckbaren Titels, sodaß sie im Verwaltungsverfahren beitreibbar sind.

Bei allen Zwangskartellen sind also staatlicher Organisationszwang, Staatsaufsicht und Hoheitsbefugnisse in mehr oder weniger stark entwickelter Form vorhanden. Dagegen wurde kein Zwangsverband mit der Wahrnehmung besonderer Staatsaufgaben betraut. Die weitere Durchführung des gemeinwirtschaftlichen Aufbaues hatte der Staat aufgegeben. Es bestand für ihn keine grundsätzliche Veranlassung, gerade bei Zündwaren oder Milch usw. einzugreifen. Die Eingriffe erfolgten nicht, weil der Staat eine irgendwie geartete Staatswirtschaft treiben wollte, sondern um die betreffenden Wirtschaftszweige im gesamtwirtschaftlichen Interesse zu ordnen und zu stützen, wobei die Interessen der Unternehmer durchaus im Vordergrund standen. Die gebildeten Zwangsverbände sind privatrechtliche Stützungszwangskartelle, die — da ihnen hoheitliche Befugnisse übertragen wurden — zu den beliehenen Unternehmern gehören.

Die private Rechtsfähigkeit wird durch Satzungserlaß erworben. Bei Zündwaren und Zucker stellte das Zündwarenmonopolgesetz bezw. die Zuckerverordnung die Satzung fest. Bei den Milchzwangsverbänden erläßt der Regierungspräsident die Satzung. Die allgemeinen Rechtssätze über den Erwerb der Rechtsfähigkeit (z. B. § 200 HGB.) gelten insoweit nicht. In der Kartoffelstärkewirtschaft handelte es sich nur um den Anschluß an bestehende Gesellschaften, die schon eine Satzung und Rechtsfähigkeit besaßen.

Aber nicht nur die in den Jahren 1923—33 gebildeten Zwangsverbände gehören dem Privatrecht an, auch die Sozialisierungszwangskartelle der vorhergehenden Jahre wurden aus Körperschaften des öffentlichen Rechts zu Privatrechtssubjekten.

Als entscheidendes Merkmal für den Unterschied zwischen dem Verband des Privatrechts (beliehenen Unternehmer) und der Körperschaft des öffentlichen Rechts hatten wir die besondere Stellung und Einordnung einer Körperschaft in den Staat sowie die Wahrnehmung besonderer staatswirtschaftlicher Aufgaben festgestellt. Mit einem Wandel in der Stellung des Staates zur Wirtschaft kann sich bei einer anderen Auffassung von den Aufgaben des Staates die Rechtsnatur einer Körper-

schaft ändern, ohne daß sich gleichzeitig auch die äußere Rechtsgestaltung der Körperschaft ändern müßte.

Ein solcher „Sinnwandel in der Kartellpolitik“[13]) ist hier zu beobachten. Der Staat faßte die Tätigkeit der Kohlen- und Kalizwangsverbände nicht mehr als gemeinwirtschaftliche Staatswirtschaft durch Selbstverwaltungskörper auf. Den Beweis liefert die Notverordnung vom 5. Juni 1931, RGBl. I S. 313, die in der Kohlenwirtschaft die Pflicht des Reichswirtschaftsministers zum Zusammenschluß in ein Recht umwandelte[14]). Mit dem Zulassen von Außenseitern war der gemeinwirtschaftliche Gedanke umfassender Wirtschaftsorganismen aufgegeben, und den Sozialisierungskartellen ihre besondere Stellung im Staate genommen.

C. 3. Abschnitt ab 1933.

Bei den Zwangskartellen des dritten Entwicklungsabschnittes ist auch in der Frage der Rechtsnatur zwischen industriellen und landwirtschaftlichen Zwangszusammenschlüssen zu unterscheiden.

Was die industriellen Zwangskartelle betrifft, so unterliegen sie staatlichem Organisationszwang und einer besonderen staatlichen Aufsicht[15]). Hoheitliche Befugnisse jedoch üben sie mit Ausnahme der Kohle-[16]) und Kalisyndikate[17]) nicht aus. Von einer Wahrnehmung besonderer Staatsaufgaben und einer Einfügung in die staatliche Ordnung kann bei keinem Zusammenschluß gesprochen werden, da bei der Regelung die privatwirtschaftlichen Gesichtspunkte gegenüber den gesamtwirtschaftlichen das Uebergewicht haben. Die industriellen Zwangskartelle sind daher Privatrechtssubjekte; bei Kohle und Kali handelt es sich um beliehene Unternehmer.

Anders ist das Ergebnis für die Landwirtschaft. Staatlicher Organisationszwang und staatliche Aufsicht liegen hier in erhöhtem Maße vor. Bei allen landwirtschaftlichen Zwangskartellen wurden nicht — wie in der Industrie — nur bestehende Kartelle zwangsverlängert oder Außenseiter beigeschlossen, sondern Neugründungen vorgenommen. Die Staatsaufsicht übt neben dem REM. auch der Reichs-

---

[13]) Huber, Die Gestalt des deutschen Sozialismus, S. 63.

[14]) In der Kaliwirtschaft wurde die Pflicht zum Zusammenschluß erst durch das KaWG. vom 18. Dez. 1933 aufgehoben; da nur ein einziges Kalisyndikat bestand, spielte die Frage nach dem Zwangszusammenschluß und -beischluß in der Kaliwirtschaft keine bedeutende Rolle.

[15]) Siehe oben S. 75.

[16]) Siehe oben S. 50.

[17]) Das Kalisyndikat kann allgemeinverbindliche Anordnungen erlassen, insbesondere sind seine Preisfestsetzungen verpflichtend für jedermann (§§ 53, 54 KaWG. vom 18. Dezember 1933); siehe auch die Hoheitsbefugnis im § 5, Außenseitern den Verkauf zu gestatten.

nährstand aus[18]) Die industriellen Zwangskartelle können ihre Satzungen selbst ändern, wenn auch die Zustimmung des Reichswirtschaftsministers hierzu erforderlich ist (§ 2 Ziff. 3 ZKO.); dagegen kennt das Reichsnährstandsgesetz nur den Satzungserlaß, Aenderungen trifft ebenfalls der REM.[19]).

Hoheitsbefugnisse stehen den landwirtschaftlichen Zwangskartellen in verschiedener Hinsicht zu. Sie üben ein Monopol aus, da sie den gesamten Absatz umfassen. Außerdem können sie allgemeinverbindliche Anordnungen treffen (namentlich Preisfestsetzungen) und Beiträge und Ordnungsstrafen nach der Reichsabgabenordnung beitreiben lassen. (z. B. ZuckerVO. §§ 4, 8, 9; FischwirtschaftsVO. §§ 2, 8, 9; GetreideVO. §§ 6, 9, 11; MargarineVO. §§ 5—7). Gegen Betriebe, die ohne ihre Genehmigung neu errichtet werden, kann mit polizeilichem Zwang vorgegangen werden.

Vor allem aber sind die landwirtschaftlichen Zwangskartelle gerade durch ihre Eingliederung in den Reichsnährstand der staatlichen Ordnung in besonderem Maße eingefügt. Die nationalsozialistische Regierung betrachtet die Regelung nicht als vorübergehende Stützungsmaßnahme (wie in der Industrie), sondern als bleibende Neuorganisation. Diese Neuorganisation bezweckt ähnlich wie das KoWG. und KaWG. von 1919 eine besondere Form der staatlichen Wirtschaftslenkung im Interesse der Gesamtwirtschaft[20]). Die Regierung sieht in der Pflege der Landwirtschaft eine besondere Staatsaufgabe[21]). Auch der heutige Staat bildet zu ihrer Wahrnehmung eigene Selbstverwaltungskörper, die landwirtschaftlichen Zwangskartelle. Bei der rechtlichen Ausgestaltung dieser Verbände treten die privatwirtschaftlichen Gesichtspunkte hinter den gesamtwirtschaftlichen zurück. Sie sind daher Körperschaften des öffentlichen Rechts[22]).

Die öffentliche Rechtsfähigkeit wird erworben durch den Erlaß der Satzung durch den Reichsbauernführer. Privatrechtliche Züge sind auch in der Rechtsform abgestreift[23]). Die landwirtschaftlichen Zwangskartelle unterstehen ausschließlich dem öffenlichen Recht.

[18]) Siehe oben S. 82.

[19]) Nur der Satzungserlaß liegt jetzt beim Reichsbauernführer, 4. Reichsnährstandsaufbau VO. vom 4. Februar 1935.

[20]) Die tiefen weltanschaulichen Gegensätze zwischen 1919 und 1933 sollen nicht verkannt werden. In den Formen der Organisationen jedoch, auf die es hier allein ankommt, besteht weitgehende Uebereinstimmung.

[21]) Siehe oben S. 71.

[22]) Baath, im „Recht des Reichsnährstandes" 1935, S. 177.

[23]) Die landwirtschaftlichen Zwangskartelle sind die einzigen, die weder durch Vertrag noch durch privatrechtsgestaltenden Staatsakt zustande gekommen sind, sondern durch echten hoheitlichen Verwaltungsakt.

V. Teil; Schluss.

Ueberblickt man die Entwicklung des deutschen Zwangskartellrechts, so ergibt sich ein buntes Bild. Die Entwicklung ist eng mit der politischen Einstellung des Saates zur Wirtschaft und zum Zwangskartellproblem verknüpft. Da sich die politische Einstellung des Staates seit Beginn des 20. Jahrhunderts mehrfach grundlegend geändert hat, mußte sich auch das Zwangskartellrecht ein vielgestaltiges Schicksal gefallen lassen.

Oeffentlich-rechtliche Planungszwangskartelle entstehen zu politischen Hochzeiten, wenn neue Geistesströmungen auch auf das wirtschaftliche Gebiet übergreifen[1]). Privatrechtliche Stützungszwangskartelle sind stets das Zeichen einer wirtschaftlichen Notlage[2]). Wenn der Staat in diesen Fällen keine Planungszwangskartelle geschaffen hat, liegt hierin entweder Schwäche[3]) oder bewußte Ablehnung[4]).

Dem rechtsstaatlichen Denken der Weimarer Republik entsprach es, Rechte und Pflichten der Zwangskartelle gegenüber den Eingriffsrechten des Staates genau abzugrenzen und an diese Abgrenzung nicht nur die Unternehmer, sondern auch den Staat zu binden.

Die nationalsozialistischen Gesetze haben dies starre System gelockert und die Zwangskartelle auf dem Gedanken der Verantwortung des Unternehmers gegenüber dem Staat aufgebaut. Die wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmer ist nicht durch Gesetzesvorschriften eingeengt, der Staat hat aber andererseits die umfassende Befugnis, alle Kartellmaßnahmen aufzuheben oder selbst vorzunehmen. Die Abgrenzung der Rechte und Pflichten, wie sie sich in der Weimarer Republik entwickelt hatte, besitzt für den nationalsozialistischen Staat nur die Bedeutung von Richtlinien, die er im Regelfall beobachten wird, von denen er aber jederzeit abweichen kann.

Das wichtigste Ergebnis der bisherigen Zwangskartellrechtsentwicklung ist m. E. der Erlaß eines allgemeinen Zwangskartellrahmen-

---

[1]) Weimarer Republik 1919; Nationalsoizalismus 1933.
[2]) Bei Planungszwangskartellen kann ebenfalls eine Notlage vorliegen (Landwirtschaft 1933), dies muß aber nicht der Fall sein (Kohle, Kali 1919).
[3]) z. B. die Weimarer Republik 1930—1933, die ideenmäßig von Planungszwangskartellen ausgegangen war.
[4]) Kali 1910, Industriezwangskartelle 1933.

gesetzes. Wie oben[5]) dargelegt, überläßt der nationalsozialistische Staat die Wirtschaft nicht ihren natürlichen Eigengesetzlichkeiten, sondern er unterstellt dies bisher herrschaftsfreie Gebiet der Herrschaft des sozialen Ethos und bedient sich neben anderen Mitteln auch der Zwangskartelle zur Durchführung dieser Gedanken. Durch die Betrauung der Zwangskartelle mit sozialen Aufgaben ist der Weg für die Weiterentwicklung des Zwangskartellrechts[6]) eindeutig gewiesen; denn die Vielgestaltigkeit des bisherigen Zwangskartellrechts hatte nicht zuletzt in den verschiedenartigen Zwecken der Zwangskartelle ihre Ursache[7]).

Mag daher auch die neue einheitliche Rechtsgrundlage für das Zwangskartellrecht, das Zwangskartellgesetz vom 15. Juli 1933, in seinen Bestimmungen zunächst noch weit gefaßt sein, so läßt es doch, in der Hand einer starken und zielbewußten Regierung, eine einheitliche Ausgestaltung des deutschen Zwangskartellrechts für die Zukunft erwarten.

---

[5]) Seite 70.

[6]) Wenn es auch m. E. nach der Vollendung des berufsständischen Aufbaues Zwangskartelle nur noch in Ausnahmefällen geben wird, so ist doch bis zu diesem Zeitpunkt, dessen Eintritt vorläufig noch nicht vorauszusehen ist, mit einer Weiterentwicklung der Zwangskartelle und des Zwangskartellrechts zu rechnen.

[7]) z. B. bei Kali 1910 die Eigenbeteiligung der Bundesstaaten, bei Zündwaren 1930 fiskalische Interessen.

LEBENSLAUF.

Ich, Robert Andreae, wurde am 17. November 1912 als Sohn des Bankiers Alfred Andreae und seiner Ehefrau Henriette, geb. de Neufville, in Frankfurt am Main geboren. Mein Vater fiel als Oberleutnant des hessischen Leibdragoner-Regiments Nr. 24 am 23. Oktober 1914 bei Ypern in Belgien.

Nach Besuch der Vorschule trat ich Ostern 1922 in die Sexta des Lessing-Gymnasiums zu Frankfurt am Main ein und bestand Ostern 1931 die Reifeprüfung an dieser Anstalt.

Mit dem Sommersemester 1931 begann ich das Studium der Rechtswissenschaften. Ich studierte sieben Semester, davon zwei in München, die übrigen in meiner Vaterstadt Frankfurt.

Am 17. Mai 1935 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung am Oberlandesgericht in Frankfurt am Main mit der Gesamtnote gut. Seit diesem Zeitpunkt widmete ich mich der vorliegenden Arbeit.